

**BUKU AJAR**

**BIROKRASI**

**DAN POLITIK**

**Rina Martini**



**LEMBAGA PENGEMBANGAN DAN PENJAMINAN MUTU PENDIDIKAN**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**  
**2012**

## **BUKU AJAR**

### **Birokrasi dan Politik**

Rina Martini

Mata Kuliah	: Birokrasi Dan Politik
SKS	: 3
Semester	: 5
Program Studi	: Ilmu Pemerintahan
Fakultas	: Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Diterbitkan oleh :  
UPT UNDIP Press Semarang  
Jl. Imam Barjo, SH No. 1 Semarang

ISBN : 978-979-097-029-8

Cetakan I : 2012

Dicetak oleh :  
CV. Lestari Mediakreatif  
Jl. Poncowolo Barat VI / 570 Semarang  
Telp. (024) 70100214  
e-mail : agsy.mediakreatif@gmail.com

Layout & desain cover : Agung Sunaryanto

---

#### **Hak cipta dilindungi Undang-Undang**

**Dilarang mencetak dan menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara dan dalam bentuk apapun tanpa seijin penulis dan penerbit.**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke Hadirat Alloh Yang Maha Kuasa, karena berkat Rahmat dan Karunia-NYA, akhirnya Buku Ajar yang berjudul **Birokrasi dan Politik** ini bisa selesai sesuai jadwal.

Buku Ajar ini tersusun setelah Penulis mengikuti Pelatihan Penulisan Buku Ajar yang diselenggarakan oleh Lembaga Pendidikan (LEPDIK) Universitas Diponegoro Semarang. Dan pada tahun berikutnya bisa diterbitkan oleh Lembaga Pengembangan dan Penjaminan Mutu Pendidikan (LP2MP) Universitas Diponegoro.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya saya sampaikan kepada :

1. LP2MP, yang telah menerbitkan buku ini sehingga bisa dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.
2. Lepdik, yang telah memberi kesempatan untuk bisa mengikuti Pelatihan Buku Ajar sehingga penulis bisa mengerti dan memahami cara menulis buku ajar yang baik dan benar.
3. Drs. Yusmilarso, MA, selaku Pembimbing yang telah memberi arahan dengan sabar dan teliti.
4. Jurusan Ilmu Pemerintahan, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pelatihan-pelatihan guna peningkatan kualitas proses pembelajaran bagi penulis dan dosen-dosen lainnya.
5. Anak-anakku, Sancoko Nuswantoro Putro dan Sekar Dewanti Putri, cahaya kehidupan yang menjadi spirit bagiku untuk selalu menjadi lebih baik dan lebih baik lagi.
6. Suamiku, Kokok Dewantoro, yang selalu sabar menghadapi kesibukan-kesibukanku dan juga selalu mengingatkan tentang kewajibanku sebagai seorang dosen.
7. Pihak-pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah membantu tersusunnya buku ajar ini.

Berkat merekalah penulis mempunyai motivasi, kemauan, pemikiran, dan tenaga untuk segera menyelesaikan buku ajar ini.

Penulis menyadari masih banyak sekali kekurangan di sana-sini, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan Para Pembaca bersedia

memberikan saran dan kritik yang membangun demi sempurnanya buku ajar ini.

Akhirnya, semoga Buku Ajar ini bisa bermanfaat bagi Para Pembaca pada umumnya, dan bagi Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan pada khususnya. Amin.

Semarang, Nopember 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
 <b>BAB I. Definisi dan Mazab Birokrasi .....</b>	<b>7</b>
<b>I.1. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Pengertian/Definisi Birokrasi dan Maknanya .....</b>	<b>7</b>
1.1. Pendahuluan .....	7
1.1.1. Deskripsi singkat .....	7
1.1.2. Relevansi.....	7
1.1.3. Kompetensi .....	7
1.2. Penyajian .....	8
1.2.1. Uraian dan contoh.....	8
A. DEFINISI BIROKRASI .....	8
B. MAKNA BIROKRASI : .....	11
1.2.2. Latihan .....	12
1.3. Penutup .....	12
1.3.1. Tes formatif.....	12
1.3.2. Umpan balik.....	13
1.3.3. Tindak lanjut.....	13
1.3.4. Rangkuman .....	13
1.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	14
DAFTAR PUSTAKA.....	14
SENARAI.....	15
<b>I.2. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi.....</b>	<b>16</b>
2.1. Pendahuluan .....	16
2.1.1. Deskripsi singkat .....	16
2.1.2. Relevansi.....	16
2.1.3. Kompetensi .....	16
2.2. Penyajian .....	17
2.2.1. Uraian dan contoh.....	17
A. Teori rational-administrative model.....	17
B. Teori power block model.....	17
C. Teori bureaucratic oversupply model.....	18
D. Teori new public service .....	19
2.2.2. Latihan .....	19

2.3. Penutup .....	19
2.3.1. Tes formatif.....	19
2.3.2. Umpan balik.....	20
2.3.3. Tindak lanjut.....	20
1.3.4. Rangkuman .....	21
2.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	22
DAFTAR PUSTAKA.....	22
<b>I.3. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Mazab-mazab tentang Birokrasi.....</b>	<b>24</b>
3.1. Pendahuluan .....	24
3.1.1. Deskripsi singkat.....	24
3.1.2. Relevansi.....	24
3.1.3. Kompetensi .....	24
3.2. Penyajian .....	24
3.2.1. Uraian dan contoh.....	24
3.2.2. Latihan .....	26
3.3. Penutup .....	26
3.3.1. Tes formatif.....	26
3.3.2. Umpan balik.....	27
3.3.3. Tindak lanjut.....	28
3.3.4. Rangkuman .....	28
3.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	28
DAFTAR PUSTAKA.....	29
SENARAI.....	29
<b>BAB II. Pemikiran Weber Tentang Birokrasi .....</b>	<b>31</b>
<b>II.1. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Konsep Pemikiran Weber tentang Birokrasi.....</b>	<b>31</b>
1.1. Pendahuluan .....	31
1.1.1. Deskripsi singkat.....	31
1.1.2. Relevansi.....	31
1.1.3. Kompetensi .....	31
1.2. Penyajian .....	32
1.2.1. Uraian dan contoh.....	32
1.2.2. Latihan .....	35
1.3. Penutup .....	35
1.3.1. Tes formatif.....	35
1.3.2. Umpan balik.....	36
1.3.3. Tindak lanjut.....	36
1.3.4. Rangkuman .....	36

1.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	37
	DAFTAR PUSTAKA.....	37
	SENARAI.....	38
<b>II.2.</b>	<b>SUB POKOK BAHASAN :</b>	
	<b>Kritik terhadap Pemikiran Weber.....</b>	<b>39</b>
2.1.	Pendahuluan .....	39
2.1.1.	Deskripsi singkat .....	39
2.1.2.	Relevansi.....	39
2.1.3.	Kompetensi .....	39
2.2.	Penyajian .....	40
2.2.1.	Uraian dan contoh.....	40
2.2.2.	Latihan .....	43
2.3.	Penutup .....	43
2.3.1.	Tes formatif.....	43
2.3.2.	Umpan Balik.....	44
2.3.3.	Tindak lanjut.....	44
2.3.4.	Rangkuman .....	44
2.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	45
	DAFTAR PUSTAKA.....	45
	SENARAI.....	46
<b>II.3.</b>	<b>SUB POKOK BAHASAN :</b>	
	<b>Jawaban Weber Atas Kritik.....</b>	<b>47</b>
3.1.	Pendahuluan .....	47
3.1.1.	Deskripsi singkat .....	47
3.1.2.	Relevansi.....	47
3.1.3.	Kompetensi .....	47
3.2.	Penyajian .....	48
3.2.1.	Uraian dan contoh.....	48
3.2.2.	Latihan .....	49
3.3.	Penutup .....	49
3.3.1.	Tes formatif.....	49
3.3.2.	Umpan balik.....	50
3.3.3.	Tindak lanjut.....	50
3.3.4.	Rangkuman .....	50
3.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	51
	DAFTAR PUSTAKA.....	51
	SENARAI.....	52

<b>BAB III. Hubungan Birokrasi Dan Budaya Politik.....</b>	<b>53</b>
<b>III.1. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Definisi dan tipe Budaya Politik .....</b>	<b>53</b>
1.1. Pendahuluan .....	53
1.1.1. Deskripsi singkat .....	53
1.1.2. Relevansi.....	53
1.1.3. Kompetensi .....	53
1.2. Penyajian .....	54
1.2.1. Uraian dan contoh.....	54
1.2.2. Latihan .....	56
1.3. Penutup .....	56
1.3.1. Tes formatif.....	56
1.3.2. Umpan balik.....	57
1.3.3. Tindak lanjut.....	57
1.3.4. Rangkuman .....	57
1.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	58
DAFTAR PUSTAKA.....	58
SENARAI.....	58
<b>III.2. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Hubungan budaya politik dan budaya birokrasi .....</b>	<b>60</b>
2.1. Pendahuluan .....	60
2.1.1. Deskripsi singkat .....	60
2.1.2. Relevansi.....	60
2.1.3. Kompetensi .....	60
2.2. Penyajian .....	60
2.2.1. Uraian dan contoh.....	60
2.2.2. Latihan .....	62
2.3. Penutup .....	63
2.3.1. Tes formatif.....	63
2.3.2. Umpan balik.....	63
2.3.3. Tindak lanjut.....	64
2.3.4. Rangkuman .....	64
2.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	65
DAFTAR PUSTAKA.....	65
SENARAI.....	65
<b>III.3. SUB POKOK BAHASAN :</b>	
<b>Peran dan fungsi birokrasi bagi Negara dan masyarakat.....</b>	<b>66</b>
3.1. Pendahuluan .....	66
3.1.1. Deskripsi singkat .....	66
3.1.2. Relevansi.....	66



3.1.3.	Kompetensi .....	66
3.2.	Penyajian .....	66
3.2.1.	Uraian dan contoh.....	66
3.2. 2.	Latihan .....	69
3.3.	Penutup .....	69
3.3.1.	Tes formatif.....	69
3.3.2.	Umpan balik.....	70
3.3.3.	Tindak lanjut.....	70
3.3.4.	Rangkuman .....	70
3.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	71
	DAFTAR PUSTAKA.....	72
	SENARAI.....	72
<b>BAB IV.</b>	<b>Patologi Birokrasi.....</b>	<b>73</b>
<b>IV.1.</b>	<b>SUB POKOK BAHASAN :</b>	
	<b>Konsep Patologi Birokrasi .....</b>	<b>73</b>
1.1.	Pendahuluan .....	73
1.1.1.	Deskripsi singkat.....	73
1.1.2.	Relevansi.....	73
1.1.3.	Kompetensi .....	73
1.2.	Penyajian .....	74
1.2.1.	Uraian dan contoh.....	74
1.2.2.	Latihan .....	75
1.3.	Penutup .....	75
1.3.1.	Tes formatif.....	75
1.3.2.	Umpan balik.....	76
1.3.3.	Tindak lanjut.....	76
1.3.4.	Rangkuman .....	77
1.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	77
	DAFTAR PUSTAKA.....	77
	SENARAI.....	78
<b>IV.2.</b>	<b>SUB POKOK BAHASAN</b>	
	<b>Kelompok-kelompok Patologi .....</b>	<b>79</b>
1.1.	Pendahuluan .....	79
1.1.1.	Deskripsi singkat.....	79
1.1.2.	Relevansi.....	79
1.1.3.	Kompetensi .....	79
2.2.	Penyajian .....	80
2.2.1.	Uraian dan contoh.....	80
2.2.2.	Latihan .....	81

2.3. Penutup .....	82
2.3.1. Tes formatif.....	82
2.3.2. Umpan balik.....	82
2.3.3. Tindak lanjut.....	83
2.3.4. Rangkuman .....	83
2.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	84
DAFTAR PUSTAKA.....	84
SENARAI.....	84
<b>BAB V. Gambaran Birokrasi Di Indonesia .....</b>	<b>85</b>
<b>V.1. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Sejarah Perkembangan .....</b>	<b>85</b>
1.1. Pendahuluan .....	85
1.1.1. Deskripsi singkat .....	85
1.1.2. Relevansi.....	85
1.1.3. Kompetensi .....	85
1.2. Penyajian .....	86
1.2.1. Uraian dan contoh.....	86
1.2.2. Latihan .....	90
1.3. Penutup .....	90
1.3.1. Tes formatif.....	90
1.3.2. Umpan balik.....	91
1.3.3. Tindak lanjut.....	91
1.3.4. Rangkuman .....	91
1.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	92
DAFTAR PUSTAKA.....	92
SENARAI.....	92
<b>V.2. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Sumber kekuasaan Birokrasi .....</b>	<b>94</b>
2.1. Pendahuluan .....	94
2.1.1. Deskripsi singkatan.....	94
2.1.2. Relevansi.....	94
2.1.3. Kompetensi .....	94
2.2. Penyajian .....	95
2.2.2. Latihan .....	97
2.3. Penutup .....	98
2.3.1. Tes formatif.....	98
2.3.2. Umpan balik.....	98
2.3.3. Tindak lanjut.....	99
2.3.4. Rangkuman .....	99

2.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	100
	DAFTAR PUSTAKA.....	100
	SENARAI.....	100
<b>V.3.</b>	<b>SUB POKOK BAHASAN</b>	
	<b>Peran dan fungsi spesifik Birokrasi dalam</b>	
	<b>Negara Republik Indonesia .....</b>	<b>101</b>
3.1.	Pendahuluan .....	101
3.1.1.	Deskripsi singkat.....	101
3.1.2.	Relevansi.....	101
3.1.3.	Kompetensi .....	101
3.2.	Penyajian .....	102
3.2.1.	Uraian dan contoh.....	102
3.2.2.	Latihan .....	104
3.3.	Penutup .....	104
3.3.1.	Tes formatif.....	104
3.3.2.	Umpan balik.....	105
3.3.3.	Tindak lanjut.....	105
3.3.4.	Rangkuman .....	105
3.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	106
	DAFTAR PUSTAKA.....	106
	SENARAI.....	106
<b>BAB VI.</b>	<b>BUREAUCRATIC POLITY.....</b>	<b>109</b>
<b>VI.1.</b>	<b>SUB POKOK BAHASAN</b>	
	<b>Terbentuknya bureaucratic polity.....</b>	<b>109</b>
1.1.	Pendahuluan .....	109
1.1.1.	Deskripsi singkat.....	109
1.1.2.	Relevansi.....	109
1.1.3.	Kompetensi .....	109
a.	Standar Kompetensi.....	109
b.	Kompetensi Dasar .....	109
1.2.	Penyajian .....	110
1.2.1.	Uraian dan contoh.....	110
1.2.2.	Latihan .....	111
1.3.	Penutup .....	111
1.3.1.	Tes formatif.....	111
1.3.2.	Umpan balik.....	112
1.3.3.	Tindak lanjut.....	113
1.3.4.	Rangkuman .....	113
1.3.5.	Kunci jawaban tes formatif.....	113

DAFTAR PUSTAKA.....	114
SENARAI.....	114
<b>VI.2. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Dampak munculnya bureaucratic polity .....</b>	<b>115</b>
2.1. Pendahuluan .....	115
2.1.1. Deskripsi singkat .....	115
2.1.2. Relevansi.....	115
2.1.3. Kompetensi .....	115
2.2. Penyajian .....	115
2.2.1. Uraian dan contoh.....	115
2.2.2. Latihan .....	117
2.3. Penutup .....	117
2.3.1. Tes formatif.....	117
2.3.2. Umpan balik.....	118
2.3.3. Tindak lanjut.....	119
2.3.4. Rangkuman .....	119
2.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	119
DAFTAR PUSTAKA.....	119
SENARAI.....	120
<b>BAB VII. Reformasi Birokrasi .....</b>	<b>121</b>
<b>VII.1. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Alasan-alasan reformasi birokrasi .....</b>	<b>121</b>
1.1. Pendahuluan .....	121
1.1.1. Deskripsi singkat .....	121
1.1.2. Relevansi.....	121
1.1.3. Kompetensi .....	121
1.2. Penyajian .....	122
1.2.1. Uraian dan contoh.....	122
1.2.2. Latihan .....	124
1.3. Penutup .....	124
1.3.1. Tes formatif.....	124
1.3.2. Umpan balik.....	125
1.3.3. Tindak lanjut.....	125
1.3.4. Rangkuman .....	125
1.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	126
DAFTAR PUSTAKA.....	126
SENARAI.....	127

<b>VII.2. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Beberapa pemikiran tentang reformasi .....</b>	<b>128</b>
2.1. Pendahuluan .....	128
2.1.2. Deskripsi singkat .....	128
2.1.2. Relevansi .....	128
2.1.3. Kompetensi .....	128
2.2. Penyajian .....	128
2.2.1. Uraian dan contoh .....	128
2.2.2. Latihan .....	130
2.3. Penutup .....	130
2.3.1. Tes formatif .....	130
2.3.2. Umpan balik .....	131
2.3.3. Tindak lanjut .....	131
2.3.4. Rangkuman .....	132
2.3.5. Kunci jawaban tes formatif .....	132
DAFTAR PUSTAKA .....	132
SENARAI .....	132
<b>BAB VIII. Birokrasi Masa Depan .....</b>	<b>135</b>
<b>VIII.1. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Tantangan birokrasi di masa depan .....</b>	<b>135</b>
1.1. Pendahuluan .....	135
1.1.1. Deskripsi singkat .....	135
1.1.2. Relevansi .....	135
1.1.3. Kompetensi .....	135
1.2. Penyajian .....	136
1.2.1. Uraian dan contoh .....	136
1.2.2. Latihan .....	138
1.3. Penutup .....	139
1.3.1. Tes formatif .....	139
1.3.2. Umpan balik .....	140
1.3.3. Tindak lanjut .....	140
1.3.4. Rangkuman .....	140
1.3.5. Kunci jawaban tes formatif .....	141
<b>VIII.2. SUB POKOK BAHASAN</b>	
<b>Proyeksi birokrasi di masa depan .....</b>	<b>143</b>
2.1. Pendahuluan .....	143
2.1.1. Deskripsi singkat .....	143
2.1.2. Relevansi .....	143
2.1.3. Kompetensi .....	143

2.2. Penyajian .....	143
2.2.1. Uraian dan contoh.....	143
2.2.2. Latihan .....	145
2.3. Penutup .....	145
2.3.1. Tes formatif.....	145
2.3.2. Umpan balik.....	146
2.3.3. Tindak lanjut.....	147
2.3.4. Rangkuman .....	147
2.3.5. Kunci jawaban tes formatif.....	147
DAFTAR PUSTAKA.....	147
SENARAI.....	148

# TINJAUAN MATA KULIAH

## I. Deskripsi Singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan arti penting birokrasi baik bagi rakyat maupun bagi pemerintah. Untuk sampai pada tujuan itu maka mahasiswa harus menyebutkan tentang beberapa definisi dan mazhab-mazhab birokrasi, sejarah perkembangan birokrasi, hubungan birokrasi dengan budaya suatu bangsa, hubungan birokrasi dan politik, serta tipe dan model birokrasi di Indonesia. Dengan demikian pemahaman mahasiswa tentang implementasi birokrasi di Indonesia bisa lebih mendalam. Agar pemahaman mahasiswa tentang implementasi birokrasi ini bertambah luas maka diadakan diskusi yang mengupas tentang bagaimana peran birokrasi selama ini khususnya dalam pembangunan, pelayanan, otonomi daerah serta mencari format yang tepat untuk tipe dan model birokrasi yang ideal di Indonesia. Dengan pemahaman terhadap birokrasi secara konsep dan fenomena sesungguhnya di Indonesia, maka mahasiswa akan mampu memilih tipe birokrasi di Indonesia untuk masa depan.

## II. Relevansi mata kuliah

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu mengambil matakuliah Birokrasi dan Politik di Indonesia ini karena beberapa sebab yaitu antara lain: 1) Untuk menjelaskan bagaimana tipe dan model birokrasi di Indonesia; 2) selain menjelaskan tentang tipe dan model birokrasi Indonesia maka mahasiswa Ilmu Pemerintahan juga akan menguraikan tentang kaitan antara birokrasi dan politik di Indonesia; 3) mahasiswa juga bisa menjelaskan bagaimana peran birokrasi di bidang pembangunan, pelayanan dan otonomi daerah; 4) dengan demikian mahasiswa Ilmu Pemerintahan akan dapat menarik kesimpulan mengapa reformasi birokrasi di Indonesia berjalan sangat lambat.

## III. Kompetensi

### 1. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti perkuliahan ini selama satu semester maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan tentang pengertian dan perspektif birokrasi dalam kehidupan negara, dan menguraikan

hubungan tipe dan model birokrasi di Indonesia dengan situasi politik di Indonesia serta mampu memperkirakan tipe birokrasi yang ideal bagi Negara Indonesia.

## **2. Kompetensi Dasar**

- 2.1. Kemampuan menyebutkan pengertian dan makna dari birokrasi secara umum.
- 2.2. Kemampuan menyebutkan secara runtut prinsip-prinsip pemikiran dari Sosiolog Max Weber.
- 2.3. Mengidentifikasi kritik-kritik yang ditujukan pada Weber dan mengelompokkannya menjadi beberapa karakteristik.
- 2.4. Kemampuan menggambarkan hubungan antara Pemerintah – Birokrasi – Rakyat.
- 2.5. Kemampuan membedakan antara birokrasi dan budaya politik.
- 2.6. Kemampuan menyebutkan apa saja patologi birokrasi di Indonesia
- 2.7. Kemampuan menguraikan birokrasi Indonesia
- 2.8. Kemampuan menguraikan tentang praktek *bureaucratic polity*
- 2.9. Merancang desain reformasi birokrasi yang sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia.

## **3. Indikator**

- 3.1. Kemampuan menyebutkan pengertian dan makna dari birokrasi secara umum, dicapai melalui indikator :
  - a. mahasiswa mampu menyebutkan beberapa definisi birokrasi dari beberapa pakar
  - b. mahasiswa mampu menyebutkan makna birokrasi secara positif
  - c. mahasiswa mampu menyebutkan makna birokrasi secara negatif
  - d. mahasiswa mampu menyebutkan makna birokrasi secara netral
- 3.2. Kemampuan menyebutkan secara runtut prinsip-prinsip pemikiran dari Sosiolog Max Weber, dicapai melalui indikator-indikator :
  - a. mahasiswa mampu menyebutkan asal mula munculnya konsep birokrasi dari Weber



- b. mahasiswa mampu menyebutkan konsep pemikiran Weber tentang birokrasi
  - c. mahasiswa mampu menyebutkan sikap pro dan kontra terhadap konsep pemikiran Weber
- 3.3. Mengidentifikasi kritik-kritik yang ditujukan pada Weber dan mengelompokkannya menjadi beberapa karakteristik, dicapai melalui indikator :
  - a. mahasiswa mampu menyebutkan para pakar yang mengkritik konsep birokrasi dari Weber
  - b. mahasiswa mampu menyebutkan kritikan-kritikan yang ditujukan kepada Weber
  - c. mahasiswa mampu menyimpulkan kritikan-kritikan tersebut ke dalam kelompok-kelompok kategori
- 3.4. Kemampuan menggambarkan hubungan antara Pemerintah – Birokrasi – Rakyat, dicapai melalui indikator :
  - a. mahasiswa mampu menjelaskan peran pemerintah
  - b. mahasiswa mampu menjelaskan peran rakyat
  - c. mahasiswa mampu menjelaskan fungsi birokrasi
  - d. mahasiswa mampu menguraikan hubungan antara pemerintah, birokrasi, dan rakyat
- 3.5. Kemampuan membedakan antara birokrasi dan budaya politik, dicapai dengan indikator :
  - a. mahasiswa mampu menyebutkan definisi birokrasi
  - b. mahasiswa mampu menyebutkan definisi budaya politik
  - c. mahasiswa mampu menunjukkan perbedaan antara budaya birokrasi dan budaya politik
  - d. mahasiswa mampu menunjukkan hubungan antara budaya birokrasi dan budaya politik
  - e. mahasiswa mampu menjelaskan peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat
- 3.6. Kemampuan menyebutkan apa saja patologi birokrasi di Indonesia, dicapai melalui indikator :
  - a. mahasiswa mampu menyebutkan konsep patologi birokrasi

- b. mahasiswa mampu menyebutkan kelompok-kelompok patologi birokrasi
- 3.7. Kemampuan menguraikan birokrasi Indonesia, dengan indikator :
- a. mahasiswa mampu menjelaskan sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia
  - b. mahasiswa mampu menyebutkan sumber-sumber kekuasaan birokrasi di Indonesia
  - c. mahasiswa mampu menjelaskan peran dan fungsi spesifik birokrasi di Indonesia
- 3.8. Kemampuan menguraikan tentang praktek *bureaucratic polity*, dengan indikator :
- a. mahasiswa mampu menjelaskan terbentuknya *bureaucratic polity*
  - b. mahasiswa mampu menguraikan dampak munculnya *bureaucratic polity* bagi kehidupan politik dan pemerintahan
- 3.9. Kemampuan menguraikan reformasi birokrasi yang sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia, dan menyimpulkan masa depan birokrasi Indonesia, dengan indikator :
- a. mahasiswa mampu menyebutkan alasan-alasan reformasi birokrasi
  - b. mahasiswa mampu menyebutkan beberapa pemikiran tentang reformasi birokrasi
  - c. mahasiswa mampu menguraikan tantangan birokrasi masa depan
  - d. mahasiswa mampu menyimpulkan masa depan birokrasi Indonesia

#### 4. Susunan Bahan Ajar

- |             |   |
|-------------|---|
| BAHASAN I   | Definisi dan Mazab birokrasi, dengan sub pokok bahasannya : <ul style="list-style-type: none"><li>a. Pengertian/Definisi Birokrasi dan Eksistensinya</li><li>b. Beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi</li><li>c. Mazab-mazab tentang birokrasi</li></ul>  |
| BAHASAN II  | Pemikiran Weber tentang Birokrasi, dengan sub pokok bahasannya : <ul style="list-style-type: none"><li>a. Konsep pemikiran Weber tentang birokrasi</li><li>b. Kritik terhadap pemikiran Weber</li><li>c. Jawaban Weber terhadap kritik</li></ul>  |
| BAHASAN III | Hubungan negara – birokrasi – rakyat dan budaya politik, dengan sub pokok bahasannya : <ul style="list-style-type: none"><li>a. Definisi dan tipe Budaya Politik</li><li>b. Hubungan budaya politik dan budaya birokrasi di suatu Negara</li><li>c. Peran dan fungsi birokrasi bagi Negara dan masyarakat</li></ul> |
| BAHASAN IV  | Patologi Birokrasi, dengan sub pokok bahasannya : <ul style="list-style-type: none"><li>a. Konsep Patologi Birokrasi</li><li>b. Kelompok Patologi</li></ul>   |
| BAHASAN V   | Gambaran birokrasi di Indonesia, dengan sub pokok bahasannya : <ul style="list-style-type: none"><li>a. Sejarah perkembangan</li><li>b. Sumber Kekuasaan Birokrasi</li><li>c. Peran dan fungsi spesifik Birokrasi dalam Negara RI</li></ul>   |
| BAHASAN VI  | <i>Bureaucratic Polity</i> (Masyarakat Birokratik), dengan sub pokok bahasannya : <ul style="list-style-type: none"><li>a. Terbentuknya <i>bureaucratic polity</i></li><li>b. Dampak munculnya <i>bureaucratic polity</i></li></ul>   |

- BAHASAN VII Reformasi *birokrasi* di Indonesia, dengan sub pokok bahasannya :
- a. Alasan-alasan reformasi
  - b. Beberapa pemikiran tentang reformasi
- BAHASAN VIII Birokrasi Masa Depan, dengan sub pokok bahasan :
- a. Tantangan birokrasi di masa depan
  - b. Proyeksi birokrasi di masa depan

**5. Petunjuk Bagi Mahasiswa dalam Mempelajari Bahan Ajar**

- a. Mahasiswa membaca penjelasan yang telah dideskripsikan dalam setiap bab
- b. Mahasiswa mendiskusikan kasus dalam setiap bab
- c. Mahasiswa menjawab pertanyaan-pertanyaan
- d. Mahasiswa memanfaatkan data-data dari media cetak dan elektronik untuk membantu memahami langkah-langkah dalam melakukan pemahaman terhadap materi-materi yang dipelajari.

# I

## POKOK BAHASAN DEFINISI DAN MAZAB BIROKRASI

### **I.1. SUB POKOK BAHASAN : Pengertian/Definisi Birokrasi dan Maknanya**

#### **1.1. PENDAHULUAN**

##### **1.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa mampu menyebutkan arti penting birokrasi dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang beberapa definisi yang disampaikan oleh beberapa ahli sehingga mahasiswa bisa mencari benang merah dari beberapa definisi tersebut. Lebih lanjut mahasiswa bisa merumuskan definisi-definisi tentang birokrasi tersebut menjadi eksistensi birokrasi yang bermakna negatif dan yang bermakna positif.

##### **1.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menyebutkan tentang pengertian/definisi birokrasi dan eksistensinya ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang birokrasi Indonesia; 2) bisa membedakan kelompok-kelompok yang termasuk birokrasi dan yang bukan birokrasi; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa ada birokrasi yang berarti negatif tetapi tidak sedikit pula yang memandang bahwa birokrasi itu bermakna positif.

##### **1.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menguraikan tentang pengertian atau definisi tentang birokrasi dari beberapa ahli dan mampu membedakan mana birokrasi yang bermakna negatif atau yang bermakna positif.

**b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan mendefinisikan birokrasi oleh Peter M. Blau, Rourke, Karl Max, Max Weber, dan lain-lain
2. Kemampuan menyebutkan birokrasi yang bermakna negatif
3. Kemampuan menyebutkan birokrasi yang bermakna positif
4. Kemampuan menyebutkan birokrasi yang bermakna netral

**1.2. Penyajian**

**1.2.1. Uraian dan contoh**

**A. DEFINISI BIROKRASI**

Selama ini, organisasi birokrasi di kalangan masyarakat dipahami sebagai sebuah organisasi yang melayani masyarakat dengan *stereotype* yang negatif antara lain, yaitu proses pengurusan surat atau dokumen lain yang berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak transparan, mempersulit dan memperlama pelayanan, dan sebagainya. Tidak salah masyarakat menggambarkan birokrasi dengan hal-hal seperti itu karena memang pengalaman-pengalaman yang tidak menyenangkan yang dialami secara langsung oleh masyarakat seperti itu, misalnya saat pembuatan KTP, akte kelahiran, mengurus sertifikat tanah, membuat paspor, memungut retribusi, dan sebagainya.

Tetapi apakah memang seperti itu gambaran birokrasi (juga di Indonesia) saat ini ? Bagaimana dengan era reformasi yang terjadi di Indonesia ? Apakah tidak atau belum mampu menghapus *stereotype* negatif terhadap birokrasi ?

Untuk mengetahui jawaban hal-hal tersebut di atas, akan kita bahas dengan terlebih dahulu mengetahui dan memahami tentang definisi dan pengertian serta makna tentang birokrasi.

Terminologi birokrasi dalam literatur Ilmu Administrasi Negara atau Ilmu Politik adalah sebagai berikut :

- berarti Organisasi yang rasional (*rational organization*)
- berarti Ketidakefisienan organisasi (*organizational inefficiency*)
- berarti Pemerintahan oleh para pejabat (*rule by official*)
- berarti Administrasi negara (*public administration*)
- Administrasi oleh para pejabat (*administration by official*)
- Bentuk organisasi dengan ciri tertentu, yaitu adanya hirarki dan peraturan

- Salah satu ciri dari masyarakat modern yang mutlak (an essential quality of modern society)

Sedangkan untuk definisi birokrasi, banyak sekali para ahli atau tokoh yang mendefinisikan tentang birokrasi, diantaranya adalah :

1) PETER M BLAU dan W. MEYER

Menurut Peter M. Blau dan W. Meyer dalam bukunya “*Bureaucracy*” birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi.

2) ROURKE

Sedangkan menurut Rourke birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan tertulis, oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.

3) ALMOND dan POWEL

Sementara itu Almond dan Powell, mengatakan bahwa birokrasi adalah .... Sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal (ketentuan atau peraturan dan bukan orang).

4) LANCE CASTLE

Lance Castle memberikan definisi birokrasi sebagai berikut : *“bureaucracy I mean the salaried people who are charged with the function of government”*. *The army officers, the military bureacracy, are of course included. The bureaucracy of which Iam speaking doesn't always conform to Weber's notion of rational bureacracy.*

5) YAHYA MUHAJIRIN

Sedang Yahya Muhajirin mengartikan birokrasi sebagai “Keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu”.

6) HEGEL

Hegel mencitrakan birokrasi sebagai *mediating agent*, penjembutan antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah. Dan melihat fungsi birokrasi sebagai penghubung antara negara dan *civil society*. Negara mengefektifkan kepentingan umum, sedang *civil society* merepresentasikan kepentingan khusus yang ada di dalam masyarakat. Karena tugasnya sebagai alat pemerintah ini maka birokrasi justru harus punya kemandirian.

7) HAROLD LASKI

Birokrasi menggambarkan keadaan rutin dalam administrasi, mengorbankan fleksibilitas terhadap peraturan, keterlambatan dalam pengambilan keputusan, dan menolak usaha-usaha untuk bereksperimen. Sehingga birokrasi adalah ancaman bagi pemerintahan yang demokratis.

8) KARL MARX

Birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitasi kaum proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menhisap kelas proletar.

9) KAMUS UMUM BAHASA INDONESIA

Di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia “biro” diartikan kantor dan istilah birokrasi mempunyai beberapa arti :

- a. Pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat
- b. Cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai negeri
- c. Cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan, kebiasaan, dan banyak liku-likunya. Definisi dalam kamus bahasa Indonesia ini nampaknya tidak hanya berusaha memberikan makna “birokrasi” tetapi juga istilah turunan yang mengacu pada sifat atau kebiasaan birokrasi.

10) CONTOH DI DALAM PEMERINTAHAN INDONESIA

Untuk menggambarkan organisasi dalam pemerintahan negara Indonesia, maka birokrasi bisa didefinisikan sebagai keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah dibawah Departemen dan Lembaga-lembaga Non Departemen, baik di tingkat pusat



maupun di daerah seperti di tingkat Propinsi, Kabupaten, dan Kecamatan, bahkan pada tingkat Kelurahan dan Desa. Sedangkan Birokrat dalam arti pejabat pimpinan tingkat atas dan menengah dalam suatu struktur organisasi pemerintah umum. Jadi birokrat terdiri dari unsur-unsur pimpinan yaitu para pejabat dalam organisasi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Dari beberapa ahli yang sudah mendefinisikan birokrasi tersebut, bisa ditarik benang merah bahwa sebenarnya secara umum birokrasi adalah tata kerja pemerintahan agar tujuan negara bisa tercapai secara efektif dan efisien. Oleh karena itu kita harus obyektif dan terbuka, dan tata kerja ini untuk tujuan bersama (bukan per individu atau per orang).

## **B. MAKNA BIROKRASI :**

Meskipun secara umum sudah ada penjelasan atau definisi tentang birokrasi, tetapi dalam khasanah ilmu pengetahuan perbedaan pendapat dan pandangan sangat dihargai. Demikian juga dengan perbedaan pandangan tentang birokrasi. Ada beberapa tokoh atau ahli yang memandang birokrasi secara positif, ada juga yang secara negatif, tetapi ada juga yang melihatnya secara netral (*value free*).

### **1. MAKNA POSITIF :**

Birokrasi yang bermakna positif diartikan sebagai birokrasi legal-rasional yang bekerja secara efisien dan efektif. Birokrasi tercipta karena kebutuhan akan adanya penghubung antara negara dan masyarakat, untuk mengefektifkan kebijakan-kebijakan negara. Artinya, birokrasi dibutuhkan baik oleh negara maupun oleh rakyat.

Tokoh pendukungnya adalah : Max Weber dan Hegel

### **2. MAKNA NEGATIF :**

Birokrasi yang bermakna negatif diartikan sebagai birokrasi yang penuh dengan patologi (penyakit), organisasi tambun, boros, tidak efisien dan tidak efektif, korupsi, dll. Birokrasi adalah alat penindas (penghisap) bagi kaum yang lemah (miskin) dan hanya membela kepentingan orang kaya. Artinya, birokrasi hanya menguntungkan kelompok orang kaya saja.

Tokoh pendukungnya adalah : Karl Max dan Harold Laski

3. MAKNA NETRAL (*value free*)

Sedangkan birokrasi yang bermakna netral diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar.

**1.2.2. Latihan**

1. Bagaimana persepsi masyarakat tentang birokrasi sampai saat ini ?
2. Apa yang dimaksud dengan birokrasi menurut Rourke ?
3. Apa yang dimaksud dengan birokrasi secara umum ?
4. Bagaimana arti birokrasi bermakna positif ?
5. Bagaimana pula arti birokrasi bermakna negatif ?

**1.3. PENUTUP**

**1.3.1. Tes formatif**

Pilih salah satu jawaban yang benar, dengan memberi tanda silang !

1. Terminologi birokrasi dalam khasanah ilmu politik/ administrasi adalah :
  - A. sebuah organisasi
  - B. lambang negara
  - C. administrasi negara
  - D. peraturan negara
2. Birokrasi adalah organisasi :
  - A. di desa
  - B. negara
  - C. swasta
  - D. luar negeri
3. Di bawah ini adalah tokoh yang berperan dalam perkembangan ilmu birokrasi, kecuali :
  - A. Max Weber
  - B. Rourke
  - C. Yahya Muhaimin
  - D. Satjipto Rahardjo
4. Birokrasi selama ini mempunyai beberapa makna, kecuali :
  - A. positif
  - B. negatif
  - C. ganda
  - D. netral (*value free*)
5. Tokoh birokrasi yang bermakna negatif adalah :

- A. Max Weber
- B. Karl Max
- C. Rourke
- D. Hegel

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$$

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

Terminologi birokrasi dalam literatur Ilmu Administrasi Negara atau Ilmu Politik adalah : berarti Organisasi yang rasional, berarti Ketidakefisienan organisasi, berarti Pemerintahan oleh para pejabat, berarti Administrasi negara, administrasi oleh para pejabat, bentuk organisasi dengan ciri tertentu, yaitu adanya hirarki dan peraturan, salah satu ciri dari masyarakat yang modern.

Beberapa definisi birokrasi, diantaranya adalah : 1) Peter M. Blau dan W. Meyer: tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi; 2) Rourke birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan

tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan tertulis, oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya; 3) Almond dan Powell birokrasi adalah .... Sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal (ketentuan atau peraturan dan bukan orang), dll

Sedangkan secara umum birokrasi adalah tata kerja pemerintahan agar tujuan negara bisa tercapai secara efektif dan efisien. Oleh karena itu kita harus obyektif dan terbuka, dan tata kerja ini untuk tujuan bersama (bukan per individu atau per orang).

Selain itu birokrasi mempunyai beberapa makna yaitu : 1) bermakna positif diartikan sebagai birokrasi legal-rasional yang bekerja secara efisien dan efektif, tokoh pendukungnya: Max Weber dan Hegel; 2) bermakna negatif diartikan sebagai birokrasi yang penuh dengan patologi (penyakit), organisasi tambun, boros, tidak efisien dan tidak efektif, korupsi, tokoh pendukungnya: Karl Max dan Harold Laski; dan 3) bermakna netral diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar.

#### **1.3.5. Kunci jawaban tes formatif**

Nomor 1 jawaban C, administrasi negara

Nomor 2 jawaban B, negara

Nomor 3 jawaban D, Satjipto Rahardjo

Nomor 4 jawaban C, ganda

Nomor 5 jawaban B, Karl Max

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Budi Setiono, 2005, Jaring Birokrasi : Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi", Jakarta, Gugus Press

Martin Albrow, Bureaucracy, 1989

-----, 2003, Birokrasi Dan Politik Di Indonesia, PT Grafindo Perkasa Press, Jakarta

Peter M Blau dan MW Meyer, Bureaucracy in Modern Society, 1956, alih bahasa oleh Slamet Rijanto, 2000, Jakarta, Prestasi Pustakaraya

**SENARAI**

<i>stereotype</i>	sebuah gambaran tentang suatu obyek
<i>value free</i>	bebas nilai atau bebas kepentingan, murni bertujuan untuk kebaikan
<i>civil society</i>	masyarakat sipil, disebut juga masyarakat madani yaitu sekelompok orang yang menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, dan menjunjung tinggi nilai, norma, dan hukum
<i>rational organization</i>	organisasi yang rasional yaitu organisasi yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip modern
<i>organizational inefficiency</i>	berarti Ketidakefisienan organisasi, karena terlalu banyak jumlah pegawainya tetapi pekerjaan yang dilakukan hanya sedikit
<i>rule by official</i>	pemerintahan oleh para pejabat, karena tidak ada yang mau melayani tetapi hanya mau dilayani
<i>public administration</i>	kegiatan teknis administratif yang dilakukan oleh negara
<i>administration by official</i>	administrasi oleh para pejabat, hampir sama dengan rule by official; karena semua pegawai minta dilayani
<i>an essential quality of modern society</i>	salah satu ciri dari masyarakat modern yang mutlak harus ada yaitu semua berjalan secara tertib dan teratur

## **I.2. SUB POKOK BAHASAN :**

### **Beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi**

#### **2.1. PENDAHULUAN**

##### **2.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menyebutkan beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi. Lebih lanjut mahasiswa bisa menunjukkan aliran-aliran pemikiran tentang birokrasi yang sudah ada.

##### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menyebutkan beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi; 2) bisa membedakan kelompok-kelompok yang termasuk di dalam aliran-aliran tertentu; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa pandangan beberapa pemikir tentang birokrasi adalah berbeda-beda, dan ini merupakan keharusan di dalam ilmu pengetahuan.

##### **2.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menyebutkan beberapa aliran pemikiran tentang birokrasi yang memahami bahwa perbedaan dalam khasanah ilmu pengetahuan itu adalah hal yang wajar.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menyebutkan pemikiran tentang birokrasi dari aliran pertama
2. Kemampuan menyebutkan pemikiran tentang birokrasi dari aliran kedua
3. Kemampuan menjelaskan pemikiran tentang birokrasi dari aliran ketiga
4. Kemampuan menjelaskan pemikiran tentang birokrasi dari aliran keempat

## **2.2. PENYAJIAN**

### **2.2.1. Uraian dan contoh**

Dalam ilmu sosial, ketika muncul definisi, sudah pasti tidak mungkin hanya dilihat dari satu aliran/ perspektif/ pemikiran/ teori saja, karena ilmu sosial mempelajari tentang manusia yang antara satu dan lainnya punya banyak perbedaan (misalnya berbeda tentang latar belakangnya, status ekonominya, status sosialnya, adat istiadatnya, dan sebagainya). Sehingga ilmu sosial adalah ilmu yang kaya akan pemikiran dan pendapat atau sudut pandang.

Aliran pemikiran tentang birokrasi ini dikenal dengan istilah TEORI. Dalam ilmu politik terdapat beberapa teori (yang menonjol) dalam membentuk institusi (birokrasi) di berbagai negara, yakni :

1. Teori *rational-administrative model*
2. Teori *power block model*
3. Teori *bureaucratic oversupply model*
4. Teori *new public service*

#### **A. Teori rational-administrative model,**

Adalah model yang dikembangkan oleh Max Weber. Model ini menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Dalam teori ini, birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Penciptaan birokrasi secara rasional ini adalah tuntutan demokratisasi yang mensyaratkan diimplementasikannya *law enforcement* dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu birokrasi harus diciptakan sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki sistem kerja yang terorganisir dengan baik. Contoh penerapan dari teori ini adalah pada negara-negara dengan tipe kepemimpinan yang dominan.

#### **B. Teori power block model**

Adalah berdasar pada pemikiran bahwa birokrasi adalah merupakan penghalang (block) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat pembendung kekuasaan rakyat (yang diwakili oleh politisi) memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme. Oleh Marx, birokrasi dipandang

sebagai sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan erat dengan proses dialektika kelas sosial antara si kaya dan si miskin. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum bourgeois (borjuis) untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital. Birokrat tidak segan-segan untuk menjadi agen kaum kaya untuk menekan dan mengeksploitasi kaum miskin, misalnya ketika mereka melakukan pengusuran, membuat peraturan ketenagakerjaan yang menguntungkan kaum pengusaha, menghambat organisasi kelompok tani/buruh, dsb. Contoh dari penerapan teori ini adalah pada negara-negara dengan ideologi komunis.

Oleh karena itu para pemikir teori ini mengusulkan untuk mengadakan "revolusi politik", dimana birokrasi harus dirubah sebagai alat rakyat kaum proletariat yang dapat dikomando oleh para politisi, dan dijauhkan dari keintiman hubungan dengan para pengusaha/ pemilik kapital. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi sedikit mungkin kekuasaan birokrasi dan memperketat pengawasan oleh politisi sebagai wakil rakyat. Tokoh dari model ini adalah : Ralp Miliband (1969), Trotsky (1937).

### **C. Teori bureaucratic oversupply model**

Adalah sebuah teori yang berbasis pada pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini muncul sebagai respon dari teori birokrasi Weber maupun Karl Max. Teori ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar (too large), terlalu mencampuri urusan rakyat (too intervenee), dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya (consuming too many scarce resources). Pejabat birokrasi dimotivasi oleh kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Oleh karenanya, mereka cenderung untuk membesarkan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggung jawab memperbanyak anggaran, dan memiliki kewenangan sebanyak mungkin. Contoh dari penerapan model ini adalah pada negara-negara berkembang pada umumnya.

Karenanya para pemikir teori ini menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan semboyan less government), dengan cara jumlah aparatur dikurangi dan peranan hendaknya didelegasikan kepada sektor swasta (private sector). Tokoh dari teori ini adalah Niskanen (1971), dan Anthony Down (1967).



#### **D. Teori new public service**

Adalah merupakan bentuk antithesa (penentangan) terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini bagaimanapun juga birokrasi merupakan organisasi yang memiliki peranan dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta sehingga peranannya tidak mungkin digantikan dengan organisasi swasta (*private sector*).

Baik buruknya organisasi birokrasi bukan terletak pada apakah mereka memenuhi standart nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah mereka bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Sehingga peranan birokrasi justru harus dikembalikan kepada fitrahnya yaitu sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah, dan legitimate secara normative dan konstitusional. Tokoh dari teori ini adalah Denhardt & Denhardt (2000)

#### **2.2.2. Latihan**

Kerjakan soal-soal di bawah ini dengan tepat dan benar !

1. Mengapa dasar pemikiran terhadap sebuah fenomena yang terjadi disebut juga dengan teori ?
2. Jelaskan pernyataan dari teori *power block model* !
3. Jelaskan juga pernyataan dari teori *new public service* !
4. Apa yang harus dilakukan apabila sebuah organisasi birokrasi mengalami *over supply* ?
5. Apa yang dikatakan oleh Weber tentang birokrasi yang ideal ?

#### **2.3. PENUTUP**

##### **2.3.1. Tes formatif**

Pilih salah satu jawaban yang benar, dengan memberi tanda silang !

1. Dasar pemikiran dikenal juga dengan istilah :
  - A. teori
  - B. dasar
  - C. asumsi
  - D. rangka
2. Organisasi birokrasi harus rasional untuk memenuhi tuntutan demokratisasi, adalah ide dari teori :
  - A. *rational-administrative model*
  - B. *power block model*

- C. *bureaucratic oversupply model*  
D. *new public service*
3. Karl Max adalah tokoh dari teori :  
A. *rational-administrative model*  
B. *power block model*  
C. *bureaucratic oversupply model*  
D. *new public service*
4. Organisasi yang besar harus dirampingkan dengan mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada sektor swasta, adalah ide dari teori :  
A. *rational-administrative model*  
B. *power block model*  
C. *bureaucratic oversupply model*  
D. *new public service*
5. Ajakan untuk melakukan "revolusi politik", adalah ide dari teori :  
A. *rational-administrative model*  
B. *power block model*  
C. *bureaucratic oversupply model*  
D. *new public service*

### 2.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

Jumlah jawaban yang benar x 100% Tingkat penguasaan = $\frac{\text{-----}}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di

bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

#### 1.3.4. Rangkuman

Aliran pemikiran tentang birokrasi dikenal dengan istilah TEORI. Dalam ilmu politik terdapat beberapa teori (yang menonjol) dalam membentuk institusi di berbagai negara, yakni : 1) Teori *rational-administrative model*; 2) Teori *power block model*, 3) Teori *bureaucratic oversupply model*, 4) Teori *new public service*.

Teori *rational-administrative model* menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Tokoh : Max Weber.

Teori *power block model* menyatakan bahwa birokrasi adalah merupakan penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Birokrasi dipandang sebagai sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan erat dengan proses dialektika kelas sosial antara si kaya dan si miskin. Oleh karena itu para pemikir teori ini mengusulkan untuk mengadakan "*revolusi politik*". Tokoh: Ralph Miliband dan Trotsky.

Teori *bureaucratic oversupply model*, muncul sebagai respon dari teori birokrasi Weber maupun Karl Max. Teori ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar, terlalu mencampuri urusan rakyat, dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya. Karenanya para pemikir teori ini menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan semboyan *less government*). Tokoh Niskanen dan Anthony Down.

Teori *new public service*, merupakan bentuk antithesa (penentangan) terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini bagaimanapun juga birokrasi merupakan organisasi yang memiliki peranan dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta sehingga peranannya tidak mungkin digantikan dengan organisasi swasta (*private sector*). Sehingga peranan birokrasi justru harus dikembalikan kepada fitrahnya yaitu sebagai pelayan publik. Tokoh : Denhardt & Denhardt.

### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban A, teori

Nomor 2 jawaban A, *rational-administrative theory*

Nomor 3 jawaban B, *power block theory*

Nomor 4 jawaban C, *bureaucratic oversupply theory*

Nomor 5 jawaban B, *power block theory*

### DAFTAR PUSTAKA

Budi Setiono, 2005, , Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi”, Jakarta, Gugus Press

Martin Albrow, 1989, *Bureaucracy*, London, Routledge

Peter M Blau dan MW Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956, alih bahasa oleh Slamet Rijanto, 2000, Jakarta, Prestasi Pustakaraya

Ngadisah & Darmanto, 2008, *Birokrasi Indonesia* (Modul), Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka

### SENARAI

<i>bourgeois/borjuis</i>	kaum atau golongan berekonomi tinggi, misalnya pemilik modal, pengusaha, pejabat
Proletariat/proletar	kaum atau golongan berekonomi lemah, misalnya petani, buruh, pengangguran
<i>law enforcement</i>	penegakan hukum, dimana hukum harus mampu menerapkan prinsip keadilan dan kebenaran
<i>private sector</i>	sektor privat yaitu pihak lain di luar pemerintah yang mampu menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat
<i>less goverment</i>	pengurangan peran pemerintah, dimaksudkan untuk mengurangi sifat dominan dari pemerintah dan menonjolkan peran swasta
revolusi politik	perubahan di bidang politik secara serentak, meliputi peraturan, pelaksanaan, dan penguasanya
<i>too large</i>	terlalu besar, menunjukkan jumlah pegawai pemerintah/birokrasi yang terlalu besar sehingga perlu dikurangi
<i>too intervenee</i>	terlalu mencampuri urusan rakyat, menunjukkan peran pemerintah/birokrasi yang terlalu besar sehingga rakyat tidak bisa berkreasi sesuai keinginan sendiri (semua harus tunduk pada peraturan pemerintah/birokrasi)

*consuming too  
many scarce  
resources*

mengonsumsi terlalu banyak sumber daya, karena jumlah pegawai birokrasi atau pemerintah yang terlalu besar sehingga membutuhkan biaya (untuk gaji dan tunjangan) yang terlalu besar juga

### **I.3. SUB POKOK BAHASAN :** **Mazab-mazab tentang Birokrasi**

#### **3.1. PENDAHULUAN**

##### **3.1.1. Deskripsisingkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa mampu menjelaskan mazab-mazab birokrasi dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang pentingnya latar belakang/dasar pemikiran dari suatu gejala/fenomena. Lebih lanjut mahasiswa bisa menyimpulkan mazab-mazab birokrasi tersebut menjadi 2 mazab besar.

##### **3.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan tentang mazab-mazab birokrasi ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan bahwa munculnya suatu gejala/fenomena harus didahului dengan pemikiran/mazab; 2) bisa memahami lebih jauh tentang mazab-mazab yang muncul dari birokrasi; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa ada birokrasi yang muncul karena penguasa maupun karena rakyat.

##### **3.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan tentang mazab-mazab birokrasi dan mampu membedakan mana birokrasi yang muncul karena rakyat dan mana birokrasi yang muncul karena kekuasaan.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menyebut mazab-mazab yang ada
2. Kemampuan menjelaskan mazab pertama
3. Kemampuan menjelaskan mazab kedua
4. Kemampuan membedakan kedua mazab

#### **3.2. PENYAJIAN**

##### **3.2.1. Uraian dan contoh**

Dalam paradigma pemikiran tentang bagaimana birokrasi lahir, para ahli sosial politik berpendapat bahwa pada umumnya terdapat dua *mainstream* pemikiran (Budi Setiyono, 2004: 14-16).

*Pertama*, birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan, yang kemudian memunculkan Mazab Kekuasaan; *kedua*, birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani, yang kemudian memunculkan Mazab Kebutuhan Rakyat.

*Mainstream* pemikiran pertama menyebutkan bahwa penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparatur) yang cerdas dan dapat dipercaya (loyal). Konsep pemikiran ini banyak diilhami oleh pemikiran politik Nicollo Machiavelli yang menyarankan bahwa apabila penguasa ingin kekuasaannya berjalan efektif, maka ia harus memiliki organ aparatur yang solid, kuat, profesional, dan kokoh.

Dengan demikian birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dalam mengatur kehidupan negara. Dalam paham tradisional Jawa misalnya, aparatur birokrasi (punggawa kerajaan) disebut sebagai *abdi dalem ingkang sinuwun* (abdi raja). Sehingga aparatur birokrasi memiliki tugas untuk “mengejawantahkan/ melaksanakan” titah kekuasaan raja yang diberikan oleh Tuhan (Jawa: *Sang Hyang Dumadi*) sehingga mereka sepenuhnya bertanggung jawab kepada raja, dan bukan kepada rakyat.

*Mainstream* pemikiran kedua menyatakan, bahwa birokrasi ada karena memang rakyat menghendaki eksistensi mereka untuk membantu masyarakat mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. Dengan demikian, yang menentukan ada tidaknya birokrasi dalam kehidupan masyarakat adalah adanya kebutuhan mereka akan lembaga yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik.

Dari kedua *mainstream* yang ada, maka muncullah kategori organisasi birokrasi berdasar tugas pokok yang diembannya, yaitu :

a. Birokrasi Pemerintahan Umum

Yaitu birokrasi yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (Contoh : birokrasi yang bertugas memelihara ketertiban dan keamanan dari pusat sampai ke desa). Pada kategori ini tugas pokok birokrasi masuk dalam “*regulatif function*”.

b. Birokrasi Pembangunan

Yaitu birokrasi yang menjalankan salah satu bidang yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan (Contoh :

birokrasi yang menjalankan tugas mencapai pembangunan pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan sebagainya) Pada kategori ini tugas pokok birokrasi masuk dalam “*development function*” atau “*adaptive function*”.

c. Birokrasi Pelayanan

Yaitu bagian birokrasi yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Contoh : Rumah Sakit, sekolah-sekolah (Sekolah Dasar/SD sampai Sekolah Menengah Umum/SMU), Kantor Koperasi, Unit Pelayanan Kementerian-kementerian/ departemen transmigrasi, sosial, dll. Pada kategori ini tugas pokok birokrasi adalah “*service function*” langsung kepada rakyat.

Kebutuhan akan pelayanan publik yang dijalankan birokrasi akan berjalan seiring dengan kebutuhan kolektif dari para anggota masyarakat terhadap jenis pelayanan tertentu. Pada masyarakat pedesaan misalnya, kebutuhan kolektifnya akan berbeda dengan masyarakat perkotaan, sehingga jenis-jenis organ birokrasi yang melayani masyarakat desa akan berbeda dengan masyarakat kota. Masyarakat desa membutuhkan Dinas Pertanian karena banyak masyarakat desa yang jadi petani, tetapi masyarakat kota tidak. Sedangkan masyarakat kota lebih membutuhkan Dinas Tata Kota karena lahan perkotaan yang semakin sempit sehingga perlu diatur, tetapi masyarakat desa tidak.

### 3.2.2. Latihan

1. Mengapa kita perlu tahu latar belakang suatu gejala/ fenomena muncul ?
2. Sebutkan dua mazab/mainstream tentang munculnya birokrasi !
3. Uraikan pendapat dari pendukung mazab kekuasaan !
4. Uraikan pendapat dari pendukung mazab kebutuhan masyarakat !
5. mengapa penguasa membutuhkan organ yang solid dan loyal ?

## 3.3. PENUTUP

### 3.3.1. Tes formatif

1. Mainstream pemikiran, disebut juga :
  - A. Organisasi
  - B. Mazab
  - C. birokrasi



- D. sejarah
2. Munculnya birokrasi, didominasi oleh :
    - A. 1 mazab
    - B. 2 mazab
    - C. 3 mazab
    - D. 4 mazab
  3. Mazab yang mendukung poisisi penguasa disebut :
    - A. mazab kekuasaan
    - B. mazab kebutuhan rakyat
    - C. mazab presiden
    - D. mazab negara
  4. Sedangkan mazab yang ada memunculkan sejumlah kategori birokrasi kecuali :
    - A. pemerintahan umum
    - B. pemeriksaan
    - C. pembangunan
    - D. pelayanan
  5. Pencetus mazab kekuasaan adalah :
    - A. Nicholo Machiavelli
    - B. Max Weber
    - C. Yahya Muhaimin
    - D. Mac Iver

### 3.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 3.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 3.3.4. Rangkuman

Dalam paradigma pemikiran tentang bagaimana birokrasi lahir, para ahli sosial politik berpendapat bahwa pada umumnya terdapat dua *mainstream* pemikiran (Budi Setiyono, 2004: 14-16). *Pertama*, birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan, yang kemudian memunculkan Mazab Kekuasaan; *kedua*, birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani, yang kemudian memunculkan Mazab Kebutuhan Rakyat.

*Mainstream* pemikiran pertama menyebutkan bahwa penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparatur) yang cerdas dan dapat dipercaya (loyal). Konsep pemikiran ini banyak diilhami oleh pemikiran politik Nicollo Machiavelli.

Dengan demikian birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dalam mengatur kehidupan negara. Dalam paham tradisional Jawa misalnya, aparatur birokrasi (punggawa kerajaan) disebut sebagai *abdi dalem ingkang sinuwun* (abdi raja). Sehingga mereka sepenuhnya bertanggung jawab kepada raja, dan bukan kepada rakyat.

*Mainstream* pemikiran kedua menyatakan, bahwa birokrasi ada karena memang rakyat menghendaki eksistensi mereka untuk membantu masyarakat mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama.

### 3.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban B, mazab

Nomor 2 jawaban B, 2 mazab

Nomor 3 jawaban A, kekuasaan

Nomor 4 jawaban B, pemeriksaan

Nomor 5 jawaban A, Nichollo Machiavelli

## DAFTAR PUSTAKA

- Budi Setiono, 2005, , Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi”, Jakarta, Gugus Press
- Martin Albrow, 1989, Bureaucracy, London, Routledge
- Peter M Blau dan MW Meyer, Bureaucracy in Modern Society, 1956, alih bahasa oleh Slamet Rijanto, 2000, Jakarta, Prestasi Pustakaraya
- Ngadisah & Darmanto, 2008, Birokrasi Indonesia (Modul), Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka

## SENARAI

<i>Mazab</i>	golongan pemikir yang sepaham dalam teori, ajaran, atau aliran tertentu di bidang ilmu, cabang kesenian, dsb.
<i>Mainstream</i>	aliran pendapat yang paling utama di bidang ilmu pengetahuan
<i>regulatif function</i>	fungsi membuat atau menyusun peraturan
<i>development function”</i> <i>atau “adaptive function</i>	fungsi membangun, baik membangun dari yang sebelumnya tidak ada atau untuk memperbaiki yang sudah rusak/usang
<i>power</i>	kekuasaan, baik yang bermakna sosial maupun politik
<i>interest</i>	kepentingan, biasanya kepentingan seseorang adalah untuk berkuasa atau terus berkuasa
<i>abdi dalem ingkang</i> <i>sinuwun</i>	pembantu raja, sehingga harus melayani semua kebutuhan raja (dan bukan rakyat)



# II

## POKOK BAHASAN PEMIKIRAN WEBER TENTANG BIROKRASI

### II.1. SUB POKOK BAHASAN : Konsep Pemikiran Weber tentang Birokrasi

#### 1.1. PENDAHULUAN

##### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan pemikiran Weber tentang birokrasi dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang tahapan-tahapan pemikiran Weber tentang birokrasi tersebut. Lebih lanjut mahasiswa bisa menyimpulkan bahwa pemikiran Weber tentang birokrasi dicapai dengan logika dan argumentasi yang obyektif (ilmiah).

##### 1.1.2. Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan pemikiran Weber tentang birokrasi ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang eksistensi birokrasi; 2) bisa menyebutkan tahapan-tahapan pemikiran Weber tentang birokrasi; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi yang ada sekarang ini, dipahami dan diimplementasikan berdasar pada pemikiran yang obyektif dan ilmiah.

##### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan pemikiran Weber tentang birokrasi dan mampu menjelaskan tahapan-tahapan pemikirannya.

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menyebutkan tahapan pertama pemikiran Max Weber tentang birokrasi

2. Kemampuan menyebutkan tahapan kedua pemikiran Max Weber tentang birokrasi
3. Kemampuan menyebutkan tahapan ketiga pemikiran Max Weber tentang birokrasi
4. Kemampuan menyebutkan tahapan keempat pemikiran Max Weber tentang birokrasi
5. Kemampuan menjelaskan secara runtut tahapan-tahapan pemikiran Weber tentang birokrasi

## 1.2. PENYAJIAN

### 1.2.1. Uraian dan contoh

Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dengan ciri-ciri khusus, pada dasarnya menjadi pusat perhatian dari berbagai disiplin ilmu social atas jasa dari Max Weber dalam karyanya "The Theory of Economic and Social Organization". Weber mengemukakan konsepnya tentang "The Ideal Type of Bureaucracy" dengan merumuskan ciri-ciri pokok dari organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern. Ciri-ciri organisasi yang rasional, pada hakekatnya merupakan dasar pembentukan organisasi pemerintahan yang dikenal sebagai Birokrasi Pemerintah. Dalam perilaku organisasi sehari-hari, tentu saja dapat dijumpai beberapa kritik dan kelemahan, namun dasar dari semua organisasi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya adalah sebagai organisasi administrasi yang rasional.

Pemikiran Weber tentang birokrasi, diawali dengan pemahaman Weber tentang sifat-sifat manusia dan pengaruhnya bagi kehidupan manusia itu sendiri. Pemikiran pertama Weber dikenal dengan "SOCIAL ACTION". *Social action* menyatakan bahwa semua aktifitas manusia digerakkan oleh maksud-maksud tertentu, oleh karena itu maksud dan motivasi di belakang aktifitas itu harus dimengerti.

Aktifitas-aktifitas yang dilakukan manusia bisa dikelompokkan ke dalam beberapa tipe yaitu :

- a. Tipe Afektif (*affective*)  
yaitu aktifitas manusia yang dimotivasi karena luapan emosi, amarah dan sedih.  
Contoh dari tipe ini adalah marah, berteriak-teriak, tertawa, menangis, dll.
- b. Tipe *Traditional Action*

yaitu aktifitas manusia berdasar pada kebiasaan yang telah mapan/ mendarah daging.

Contoh dari tipe ini adalah adat istiadat dan kebiasaan yang dipelihara dengan baik, dll.

c. Tipe *Value Rational Action*

yaitu aktifitas manusia berdasar pada tata nilai yang jelas dan orientasi pada tujuan yang diyakini dapat tercapai.

Contoh dari tipe ini adalah belajar, berdandan, dll.

d. Tipe *Instrumental Rational Action*

yaitu kesadaran oleh keinginan untuk mencapai tujuan dengan alat/ cara yang terukur

Contoh dari tipe ini adalah manajer, kontraktor

Sehingga jelaslah bahwa menurut Weber setiap aktifitas manusia pasti dilatarbelakangi oleh sebuah motivasi dan motivasi itu bersifat rasional. Semua pemikiran Weber tentang motivasi kenapa manusia beraktifitas tersebut di atas dikenal dengan *PROCESS OF RATIONALIZATION*.

Tahapan kedua pemikiran Weber tentang birokrasi adalah adanya anggapan bahwa semua aktifitas dalam kehidupan manusia adalah berkelompok (membentuk sebuah organisasi). Oleh karena itu harus berdasar pada aturan-aturan yang jelas, sebab sebuah Negara pasti berdasar atas hukum. Dan setiap anggota organisasi itu harus mematuhi hukum yang diberlakukan (otoritas legal). Sehingga tahapan kedua pemikiran Weber ini disebut dengan 5 (lima) *KEYAKINAN DASAR OTORITAS LEGAL*, yang menyatakan bahwa :

1. Undang-undang dapat diciptakan dan menuntut kepatuhan dari anggota organisasi
2. Hukum adalah sistem aturan yang abstrak, untuk dapat melaksanakan, diperlukan administrasi yang mengurus aturan-aturan itu dalam batasan-batasan hukum itu
3. Orang yang menjalankan otoritas itu harus mentaati tatanan yang impersonal (memisahkan kepentingan tugas dengan kepentingan pribadi atau kelompok)
4. Orang mentaati hukum adalah karena mereka sebagai anggota komunitas/organisasi itu, dan bukan karena sebab lain.
5. Keputusan tidaklah kepada orang yang memegang otoritas, melainkan kepada tatanan hukum yang impersonal yang telah memberikan wewenang kepada orang itu.

Sedangkan tahapan ketiga pemikiran Weber tentang birokrasi adalah pemikiran bahwa dalam sebuah organisasi, ada dalil-dalil (aturan-aturan) yang harus dipatuhi oleh orang-orang (sebagai anggota organisasi) tersebut. Dalil-dalil itu disebut sebagai 8 (delapan) DALIL OTORITAS LEGAL, yang berisi tentang aturan-aturan bahwa :

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar yang diatur dan berkelanjutan.
2. Tugas dibagi dalam tahap-tahap yang berbeda dari segi fungsional yang masing-masing dilengkapi kewenangan (otoritas) & sanksi yang sesuai dengan tingkatannya.
3. Jabatan-jabatan diatur secara hirarkis
4. Aturan-aturan yang mengatur pekerjaan bisa bersifat teknis atau legal
5. Sumber-sumber institusi (misalnya fasilitas dan kewenangan) dibedakan dengan sumber-sumber individu secara pribadi.
6. Pemegang jabatan tidak dapat mengambil jabatannya sebagai milik pribadi.
7. Administrasi didasarkan atas dokumen tertulis.
8. Sistem kekuasaan legal dapat memiliki banyak bentuk, tetapi yang paling murni adalah staf administrasi birokratis.

Lebih lanjut, dengan mendasarkan pada Dalil ke 8, muncullah temuan isitilah **Birokrasi ala Weber**, dengan batasan-batasan sebagai berikut :

1. Pertama, para staf administrasi secara pribadi adalah bebas, mereka hanya menjalankan tugas-tugas apabila diberikan tanggung jawab dan wewenang oleh peraturan.
2. Kedua, terdapat hirarki jabatan yang jelas.
3. Ketiga, fungsi-fungsi dalam masing-masing jabatan itu diperinci dengan jelas (*job description*).
4. Keempat, para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak (ada periodisasi dan evaluasi masa jabatan)
5. Kelima, para pegawai/pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional (merit sistem).
6. Keenam, para pejabat digaji dengan uang dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hirarki.
7. Ketujuh, pekerjaan pejabat adalah pekerjaan utama dan satu-satunya.



8. Kedelapan, ada struktur karir yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan.
9. Kesembilan, pejabat tidak dapat mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi (begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu, yaitu fasilitas, anggaran, dan wewenang).
10. Kesepuluh, pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yg disiplin.

Dari penjelasan mengenai pemikiran Weber tentang birokrasi di atas, bisa disimpulkan bahwa Weber telah berpikir secara rasional dan sistematis sehingga bisa dengan mudah dipahami oleh banyak orang.

### **1.2.2. Latihan**

1. Bagaimana mekanisme pemikiran Weber tentang birokrasi ?
2. Bagaimana pemikiran Weber tentang birokrasi tahap pertama ?
3. Bagaimana pemikiran Weber tentang birokrasi tahap kedua ?
4. Bagaimana pemikiran Weber tentang birokrasi tahap ketiga ?
5. Bagaimana pula pemikiran Weber tentang *Social Action* ?

### **1.3. PENUTUP**

#### **1.3.1. Tes formatif**

1. Bahwa setiap aktifitas manusia didasari atas motivasi tertentu, dikenal dengan istilah :
  - A. aktifisme
  - B. kegiatan sosial
  - C. *social action*
  - D. sosial agensi
2. Contoh dari tipe *Traditional action* adalah :
  - A. donor darah
  - B. adat istiadat dan kebiasaan
  - C. pramuka
  - D. upacara bendera
3. Tahapan kedua pemikiran Weber tentang birokrasi dikenal dengan sebutan :
  - A. 8 dalil otoritas legal
  - B. 8 dalil gerakan sosial
  - C. 5 keyakinan dasar otoritas legal

- D. 5 dasar keyakinan sosial
4. tahapan ketiga pemikiran Weber tentang birokrasi dikenal dengan sebutan :
- A. 8 dalil otoritas legal
  - B. 8 dalil gerakan sosial
  - C. 5 keyakinan dasar otoritas legal
  - D. 5 dasar keyakinan sosial
5. Sistem kekuasaan legal dapat memiliki banyak bentuk, tetapi yang paling murni adalah :
- A. staf administrasi birokratis
  - B. staf ahli
  - C. ahli staf
  - D. syarat administrasi

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

Pemikiran Weber tentang birokrasi, diawali dengan pemahaman Weber tentang sifat-sifat manusia dan dikenal dengan

“SOCIAL ACTION”. *Social action* menyatakan bahwa semua aktifitas manusia digerakkan oleh maksud-maksud tertentu, oleh karena itu maksud dan motivasi di belakang aktifitas itu harus dimengerti. Ada beberapa tipe aktifitas manusia : a) tipe Afektif (*affective*), yaitu aktifitas manusia yang dimotivasi karena luapan emosi, amarah dan sedih; 2) Tipe *Traditional Action*, yaitu aktifitas manusia berdasar pada kebiasaan yang telah mapan/ mendarah daging. Contoh dari tipe ini adalah adat istiadat dan kebiasaan; 3) Tipe *Value Rational Action* yaitu aktifitas manusia berdasar pada tata nilai yang jelas dan orientasi pada tujuan yang diyakini dapat tercapai; 4) Tipe *Instrumental Rational Action* yaitu kesadaran oleh keinginan untuk mencapai tujuan dengan alat/ cara yang terukur. Semua pemikiran Weber tentang motivasi kenapa manusia beraktifitas tersebut di atas dikenal dengan *PROCESS OF RATIONALIZATION*.

Tahapan kedua pemikiran Weber tentang birokrasi adalah adanya anggapan bahwa semua aktifitas dalam kehidupan manusia adalah berkelompok (membentuk sebuah organisasi). Oleh karena itu harus berdasar pada aturan-aturan yang jelas, sebab sebuah Negara pasti berdasar atas hukum. Tahapan ini disebut dengan 5 (lima) KEYAKINAN DASAR OTORITAS LEGAL.

Sedangkan tahapan ketiga pemikiran Weber tentang birokrasi adalah pemikiran bahwa dalam sebuah organisasi, ada dalil-dalil (aturan-aturan) yang harus dipatuhi oleh orang-orang (sebagai anggota organisasi) tersebut. Dalil-dalil itu disebut sebagai 8 (delapan) DALIL OTORITAS LEGAL. Dengan mendasarkan pada Dalil ke 8, muncullah temuan isitilah Birokrasi ala Weber.

### 1.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban, C, *social action*

Nomor 2 jawaban, B, adat istiadat dan kebiasaan

Nomor 3 jawaban, C, 5 keyakinan dasar otoritas legal

Nomor 4 jawaban, A, 8 dalil otoritas legal

Nomor 5 jawaban, A, staf administrasi

### DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh m. Rusli Karim dan Totok daryanto, Yogyakarta, CV Tiara Wacana
- Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi Setiono, 2005, Jaring Birokrasi : *Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*", Jakarta, Gugus Press

#### **SENARAI**

<i>Job description</i>	gambaran akan tugas-tugas secara jelas dan rinci yang diberikan kepada orang atau lembaga
<i>Merit system</i>	sebuah mekanisme yang berdasar pada keahlian atau kemampuan seseorang, dipakai dalam suatu organisasi untuk menilai kinerja anggotanya
<i>Process of rationalization</i>	sebuah proses yang menunjukkan bahwa setiap aktifitas manusia pasti dilakukan berdasarkan pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya
Otoritas legal	pihak yang berwenang
sistem yg disipliner	sebuah aturan yang mengacu pada ketepatan waktu dan ketertiban dalam menjalankan tugas dan kewajibannya
senioritas	berdasarkan urutan pangkat/golongan

## **II.2. SUB POKOK BAHASAN : Kritik terhadap Pemikiran Weber**

### **2.1. Pendahuluan**

#### **2.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan kritik-kritik dari beberapa tokoh terhadap pemikiran Weber tentang organisasi legal rasional dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang tahapan-tahapan pemikiran Weber sehingga mahasiswa bisa mencari benang merah dari kritik-kritik tersebut. Lebih lanjut mahasiswa bisa menyimpulkan kritik-kritik tersebut ke dalam beberapa kategori kritikan.

#### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menguraikan tentang kritik-kritik dari beberapa tokoh terhadap pemikiran Weber tentang organisasi legal rasional ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan bahwa setiap pendapat sebaik apapun tetap menimbulkan kritik; 2) bisa membedakan kritik-kritik mana yang positif dan kritik-kritik mana yang negatif; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa perbedaan pendapat di dalam ilmu pengetahuan itu adalah biasa bahkan merupakan keharusan.

#### **2.1.3. Kompetensi**

##### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menguraikan tentang kategori-kategori kritikan-kritikan terhadap karya Weber tentang birokrasi legal rasional.

##### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menyebutkan beberapa kritik terhadap karya Weber tentang birokrasi legal rasional
2. Kemampuan menyimpulkan kritikan-kritikan tersebut ke dalam beberapa kategori
3. Kemampuan membedakan kritik-kritik mana yang positif dan kritik-kritik mana yang negatif

## **2.2. PENYAJIAN**

### **2.2.1. URAIAN DAN CONTOH**

Dalam khasanah ilmu pengetahuan, setiap karya atau pendapat dari para ahli, belum bisa diterima oleh para ahli lainnya, mengingat setiap ahli mempunyai sudut pandang yang berbeda tentang suatu masalah/fenomena. Saran dan kritik yang berdasarkan argumentasi ilmiah dan obyektif merupakan suatu keharusan untuk menyempurnakan karya tersebut. Seperti misalnya kritik-kritik yang muncul setelah Max Weber mengungkapkan karya atau pendapatnya tentang organisasi legal formal yang lebih dikenal dengan istilah birokrasi.

Ada banyak sekali kritik yang ditujukan kepada Weber. Kritik-kritik terhadap karya Weber tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Oleh Merton dan Selznick

Bahwa penekanan pada ketepatan dan keajegan (reliabilitas) dalam administrasi dapat mengakibatkan gagal dengan sendirinya. Jika para pejabat dianggap untuk melayani publik maka norma-norma impersonal yang menuntun tingkah laku mereka dapat menyebabkan konflik dengan individu-individu warga negara. Suatu struktur yang rasional dalam pengertian Weber dapat dengan mudah menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan dan mengganggu bagi pencapaian tujuan-tujuan organisasi tersebut. Ia menunjukkan bagaimana sub-sub unit dalam organisasi mampu mewujudkan tujuan-tujuan mereka sendiri yang mungkin bertentangan dengan tujuan-tujuan organisasi secara keseluruhan.

2. Oleh Talcot Parson

Bahwa staf administrasi yang dimaksud Weber, didefinisikan sebagai yang memiliki keahlian profesional dan juga hak untuk memerintah. Atribut-atribut seperti itu dapat memunculkan konflik di dalam birokrasi, karena tidak mungkin untuk memastikan bahwa posisi yang tinggi dalam hirarki otoritas akan diiringi oleh ketrampilan profesional yang sepadan. Lalu timbul persoalan bagi anggota organisasi, siapa yang harus dipatuhi, orang yang memiliki hak untuk memerintah, atau orang yang memiliki keahlian yang hebat.

3. Oleh RG Francis dan RC Stone  
Bahwa suatu organisasi dapat melarang (mengatur) tentang kepatuhan impersonalitas dan suatu kesetiaan yang kuat pada suatu prosedur yang sudah ditetapkan. Dalam prakteknya, staf tersebut dapat menyesuaikan tindakan mereka dengan keadaan-keadaan yang cocok dan dengan kebutuhan-kebutuhan individu. Karena mereka adalah makhluk berbudaya dan makhluk sosial, yang secara aktif mengemban suatu fungsi di dalam keseluruhan budaya.
4. Oleh Reinhard bendix  
Bahwa efisiensi organisasi tidak dapat dinilai tanpa mempertimbangkan baik aturan-aturan formal maupun sikap-sikap manusia terhadapnya. Dia membantah adanya kemungkinan untuk mematuhi peraturan-peraturan (undang-undang) tanpa campur tangan nilai-nilai sosial dan politik pada umumnya. Faktor-faktor di luar peraturan harus dipertimbangkan dalam menginterpretasikan tindakan pejabat.
5. Oleh Carl Friederick  
Bahwa faktor-faktor di luar peraturan harus dipertimbangkan oleh ilmuwan sosial dalam menginterpretasikan tindakan pejabat. Bahwa seorang birokrat mempunyai tanggung jawab di luar organisasi yang dipimpinnya. Seorang birokrat bisa bertindak di luar ketentuan teknis maupun menurut instruksi. Hal ini berlawanan dengan pendapat Weber yang membenarkan birokrat dalam konsepsinya menghindari semua tanggung jawab atas tindakannya. Carl Friederick mengkritik Weber karena pengabaian tanggung jawab tersebut.
6. Oleh AL Stinchcombe  
Bahwa di dalam industri konstruksi (bangunan), konsep Weber tentang kontinuitas administrasi, hierarki dan arsip, tidak ditemukan dalam industri konstruksi. Alasan yang sama dapat diterapkan pada pelayanan kesejahteraan sosial. Birokrasi memerlukan ikatan-ikatan yang erat dengan keluarga dan tetangga sebelum ia dapat beroperasi secara efisien dalam kontinuitas modern. Begitu juga pada pelayanan kesejahteraan sosial (karena kebutuhan-kebutuhan si miskin dan si sakit diadakan karena untuk memenuhi tuntutan sesuatu yang lain daripada model administrasi Weber).

7. Oleh RV Presthus dan W. Delaney  
Bahwa konsep birokrasi Weber memuat asumsi-asumsi lengkap tentang motivasi manusia yang belum tentu cocok dengan lingkungan-lingkungan non-Barat. Pada industri batu bara, dorongan-dorongan ekonomis dan materiil untuk usaha tidak seefektif mereka yang mengusahakan hal tersebut di Barat. W. Delaney menganggap bahwa administrasi patrimonial mungkin akan lebih kondusif bagi pertumbuhan ekonomi dalam masyarakat-masyarakat terbelakang daripada birokrasi rasional tipe Weberian.
8. Oleh HG Creel  
Weber salah dalam melihat birokrasi rasional sebagai suatu gejala modern dan bahwa nyaris semua ciri tipe yang diidealkan itu telah ada di Cina sejak tahun 200 Sebelum Masehi (SM).
9. Karl Marx  
Weber menyamakan posisi pejabat dan memberi tata urutan yang tidak berasal dari dirinya sendiri. Dengan posisi pekerja yang diambil Marx, yang tidak memiliki sesuatu yang lain kecuali tenaga buruhnya.
10. Von Stein  
Konsep birokrasi rasional menunjukkan ambivalensinya yang mendalam tentang perkembangan administrasi modern: di satu sisi, kekagumannya terhadap birokrasi sebagai sebuah prestasi intelektual; dan keyakinannya akan kemajuan birokrasi yang pasti terjadi; serta di sisi lain kekhawatirannya terhadap gangguan yang ditimbulkan oleh organisasi birokrasi tersebut, yang akan terjadi dengan sendirinya pada individu maupun bangsa.

Dari cuplikan beberapa kritik yang muncul tersebut (sebenarnya masih banyak sekali kritik terhadapnya), bisa dikelompokkan menjadi beberapa kategori, antara lain :

- a. Tentang struktur yang berjenjang :  
Organisasi legal rasional karya Weber cenderung tidak efisien secara organisatoris karena banyaknya mata rantai yang harus dilalui dalam pengambilan keputusan juga berpotensi menimbulkan disorientasi pada pejabat birokrasi
- b. Tentang spesialisasi unit :



bahwa apabila tiap-tiap pimpinan organisasi memiliki ego sendiri-sendiri, maka besar kemungkinan akan mementingkan unitnya sendiri. Akibat lebih lanjut dapat melencengkan tujuan besar dari organisasi itu sendiri

- c. Bentuk birokrasi yang mirip militer :  
Bahwa organisasi legal rasional Weber tertutup pada pola konsultatif dan kooperatif. Akibatnya para pegawai tidak dapat berkembang optimal dalam menjalankan tugasnya karena dia hanya menerima perintah dari atasannya saja
- d. Adanya penekanan aspek legalitas :  
Penekanan pada aspek legalitas pada pendapat Weber sering menyebabkan birokrasi bekerja secara kaku dan kehilangan esensi dalam setiap kinerja mereka. Aparatur pemerintah akan bekerja seperti robot yang tak berpikir karena tidak bisa berimprovisasi atau berinovasi.

### **2.2.2. Latihan**

- 1. Mengapa karya Weber tentang birokrasi legal formal mendapat kritik banyak ahli ?
- 2. Apa fungsi sebuah kritik bagi kemajuan ilmu pengetahuan ?
- 3. Sebut dan jelaskan 2 (dua) orang ahli yang mengkritik karya Weber !
- 4. Sebut dan jelaskan juga 2 (dua) kelompok kategori untuk kritikan terhadap Weber !

## **2.3. PENUTUP**

### **2.3.1. Tes formatif**

- 1. Weber, memunculkan karya yang disebut :
  - A. organisasi massa
  - B. organisasi politik
  - C. organisasi legal rasional
  - D. organisasi publik
- 2. Kritik dalam sebuah karya ilmiah :
  - A. sangat dibutuhkan
  - B. sangat dimentahkan
  - C. sangat membingungkan
  - D. sangat menyesatkan
- 3. Salah satu sifat organisasi menurut Weber harus :
  - A. hirarkis

- B. metodis
  - C. elitis
  - D. sosialis
4. Salah satu kritik terhadap karya Weber diantaranya adalah :
- A. karena banyak konsep
  - B. strukturnya yang berjenjang
  - C. strukturnya yang lentur
  - D. strukturnya yang pendek
5. Salah satu pengkritik karya Weber adalah :
- A. Mac Iver
  - B. Karl Marx
  - C. Morgenthau
  - D. Talcot Parson

### 2.3.2. Umpa Balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 2.3.4. Rangkuman

Dalam khasanah ilmu pengetahuan, setiap karya atau pendapat dari para ahli, belum bisa diterima oleh para ahli lainnya. Saran dan

kritik yang berdasarkan argumentasi ilmiah dan obyektif merupakan suatu keharusan untuk menyempurnakan karya tersebut. Seperti misalnya kritik-kritik yang muncul setelah Max Weber mengungkapkan karya atau pendapatnya tentang organisasi legal formal yang lebih dikenal dengan istilah birokrasi.

Ada banyak sekali kritik yang ditujukan kepada Weber. Kritik-kritik terhadap karya Weber tersebut diantaranya adalah: Merton dan Selznick, Talcot Parson, RG Francis dan RC Stone, Reinhard bendix, Carl Friederick, AL Stinchcombe, dan lain-lain.

Dari beberapa kritik yang muncul tersebut (sebenarnya masih banyak sekali kritik terhadapnya), bisa dikelompokkan menjadi beberapa kategori, antara lain : a) Tentang struktur yang berjenjang; b) tentang spesialisasi unit; c) bentuk birokrasi yang mirip militer; dan d) adanya penekanan aspek legalitas.

### **2.3.5. Kunci jawaban tes formatif**

Nomor 1 jawaban, C, organisasi legal rasional

Nomor 2 jawaban, A, sangat dibutuhkan

Nomor 3 jawaban, A, hirarkis

Nomor 4 jawaban, B, strukturnya yang berjenjang

Nomor 5 jawaban,D, Talcot Parson

### **DAFTAR PUSTAKA**

Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh m. Rusli Karim dan Totok daryanto, Yogyakarta, CV Tiara Wacana

Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi Setiono, 2005, *Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*”, Jakarta, Gugus Press

**SENARAI**

Reliabilitas/keajegan	sesuatu yang tidak pernah berubah, dari dulu hingga sekarang selalu sama
Patrimonial	sebuah istilah yang dipakai oleh Max Weber untuk menggambarkan organisasi birokrasi yang bersifat tradisional yaitu menerapkan hubungan "anak-bapak".
impersonal	adalah kemampuan memisahkan urusan pribadi dan urusan pekerjaan
hirarki otoritas	adanya tingkatan-tingkatan dalam sebuah kepemimpinan yang legal
sepadan	sejajar, sama
interpretasi	pemberian kesan, pendapat, atau pandangan secara ilmiah terhadap sesuatu
instruksi	perintah, biasanya dari atasan kepada bawahan
konstruksi	sebuah bangunan fisik, misalnya gedung
tipe weberian	sebuah organisasi yang menjalankan prinsip-prinsip dari Max Weber
ambivalen	mendua, tidak satu kata

## **II.3. SUB POKOK BAHASAN : Jawaban Weber Atas Kritik**

### **3.1. PENDAHULUAN**

#### **3.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan jawaban Weber atas kritik yang disampaikan kepadanya. Lebih lanjut mahasiswa bisa lebih memahami lagi tentang pemikiran-pemikiran Weber tersebut.

#### **3.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan tentang jawaban Weber atas kritik yang disampaikan kepadanya ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan bahwa seseorang yang karyanya dikritik, bisa memberi umpan balik lagi dengan argumentasi lain; 2) bisa memahami bahwa sebuah karya sebaik apapun pasti akan menimbulkan kritik dari ahli lain; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa ada perbedaan pendapat dalam khasanah ilmu pengetahuan adalah hal yang biasa bahkan wajib guna penyempurnaan karya tersebut.

#### **3.1.3. Kompetensi**

##### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan tentang perbedaan pendapat diantara para ahli dan mempelajari bahwa argumentasi harus disampaikan secara ilmiah dan obyektif.

##### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menjelaskan jawaban Weber atas kritik yang disampaikan kepadanya
2. Kemampuan menjelaskan secara lebih mendalam tentang pemikiran Weber
3. Kemampuan membedakan kritik yang bersifat positif dan yang negatif

### **3.2. PENYAJIAN**

#### **3.2.1. Uraian dan contoh**

Dari kritik-kritik yang muncul terhadap karya Weber tentang birokrasi legal rasional, bisa disimpulkan hakekat perbedaan pendapat antara Weber dan pengritiknya mencakup dua tema. Pertama, mempersoalkan validitas empirik (baik historis maupun prediksi) ulasannya tentang sifat dan perkembangan administrasi modern. Kedua, ada yang lebih penting, adalah penolakan terhadap pengkaitan tipe ideal birokrasinya dengan konsep-konsep rasionalitas dan efisiensi.

Weber memberi dua *statement* terpisah, khususnya tentang sifat khusus rasionalitas birokrasi mendukung interpretasi seperti itu, yang intinya adalah : administrasi birokratis berarti otoritas yang berdasarkan pengetahuan. Inilah ciri rasionalnya yang khas. Dan, otoritas birokratis, adalah rasional terutama dalam arti terbatas pada peraturan yang dapat dianalisis secara terpisah.

Menurut Weber, sangat keliru jika menyamakan konsep rasionalitas formal dengan gagasan efisiensi. Tentu konsep itu terdiri dari teknik, seperti penghitungan atau pencatatan. Tetapi hal itu juga melibatkan keahlian yang berdasarkan peraturan, interpretasi hukum oleh ahli hukum. Tindakan administratif tidak hanya dituntun oleh teknik saja, tetapi juga oleh norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Kritik terhadap Weber atas pengabaian konteks budaya organisasi adalah keliru. Memang dapat dikatakan bahwa Weber merupakan salah seorang yang ulasannya selangkah lebih maju dalam menyajikan suatu teori umum budaya modern. Apabila nilai-nilai dan keyakinan suatu masyarakat diketahui secara jelas mendasarkan pada logika, perhitungan, dan pengetahuan ilmiah, dengan kata lain proses-proses rasionalisasi dalam masyarakat itu lebih maju, di sana birokrasi dapat berjalan lebih baik.

Weber melihat birokrasi rasional bergantung pada perkembangan lain yang telah diformalkan, pada perhitungan moneter dan kodifikasi hukum tertentu.

Sebagai kesimpulan, orang dapat menyatakan bahwa ciri pandangan Weber tentang birokrasi yang baru dan unik, yang bagi komentator mutakhir ditolak, adalah karena pengabaiannya sama sekali terhadap masalah efisiensi. Hal ini tidak juga mengherankan.

Di dalam suatu teori tentang sifat khusus peradaban Barat, masalah yang berhubungan dengan manusia seperti itu hanya merupakan masalah sepele. Barangkali, dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada hal itu, Weber dapat mempertimbangkan pandangan Mill yang meletakkan arti pentingnya menjaga efisiensi di atas tradisi. Bahkan ia dapat memodifikasi ketidakluwesannya sifat prediksinya agar cocok dengan pandangan ahli-ahli lain.

Kita telah menyaksikan bahwa ia mempertanyakan birokrasi Jerman. Tetapi, betapapun ia banyak memperhatikan masalah ini, ia tidak pernah merasa perlu mencabut kembali pendapatnya bahwa birokrasi modern mencakup rasionalitas formal.

### **3.2.2. Latihan**

1. Mengapa Weber perlu menjawab kritik yang ditujukan kepadanya ?
2. Apa sebenarnya titik persoalan dari kritikan itu ?
3. Jelaskan dua *statement* Weber di dalam menjawab kritikan-kritikan tersebut !
4. Bagaimana inti perdebatan Weber dan Mill ?
5. Bagaimana jawaban akhir Weber atas semua kritikan tersenut ?

### **3.3. PENUTUP**

#### **3.3.1. TES FORMATIF**

1. Dalam setiap kritik yang disampaikan, sikap seseorang adalah :
  - A. menjawab dengan lantang
  - B. menjawab dengan argumentasi yang obyektif
  - C. mengabaikannya
  - D. mengalihkan perhatian
2. Inti persoalan kritikan terhadap Weber adalah masalah :
  - A. formalitas dan efisiensi
  - B. efisiensi dan efektifitas
  - C. efektifitas dan formalitas
  - D. tidak ada jawaban
3. Dalam mempertahankan pendapatnya, Weber :
  - A. pasrah
  - B. mengacuhkan
  - C. tidak akan mencabut konsepnya
  - D. akan mengganti konsepnya dengan konsep lain
4. Mill adalah salah satu pengkritik Weber yang :

- A. meletakkan arti pentingnya menjaga efisiensi di atas tradisi
  - B. meletakkan jabatan
  - C. meletakkan arti pentingnya jabatan
  - D. jabatan efisiensi
5. Weber melihat birokrasi rasional bergantung pada perkembangan lain yang telah diformalkan, yaitu :
- A. perhitungan moneter dan kodifikasi hukum tertentu
  - B. perhitungan bidang politik dan hukum
  - C. perhitungan faktor biaya dan politik
  - D. perhitungan bidang sosial dan ekonomi

### 3.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 3.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 3.3.4. Rangkuman

Dari kritik-kritik yang muncul terhadap karya Weber tentang birokrasi legal rasional, bisa disimpulkan hakekat perbedaan pendapat antara Weber dan pengritiknya mencakup dua tema. Pertama, mempersoalkan validitas empirik (baik historis maupun



prediksi) ulasannya tentang sifat dan perkembangan administrasi modern. Kedua, ada yang lebih penting, adalah penolakan terhadap pengkaitan tipe ideal birokrasinya dengan konsep-konsep rasionalitas dan efisiensi.

Weber memberi dua *statement* terpisah, khususnya tentang sifat khusus rasionalitas birokrasi mendukung interpretasi seperti itu, yang intinya adalah : administrasi birokratis berarti otoritas yang berdasarkan pengetahuan. Inilah ciri rasionalnya yang khas. Dan, otoritas birokratis, adalah rasional terutama dalam arti terbatas pada peraturan yang dapat dianalisis secara terpisah.

Weber melihat birokrasi rasional bergantung pada perkembangan lain yang telah diformalkan, pada perhitungan moneter dan kodifikasi hukum tertentu.

Sebagai kesimpulan, orang dapat menyatakan bahwa ciri pandangan Weber tentang birokrasi yang baru dan unik, yang bagi komentator mutakhir ditolak, adalah karena pengabaianya sama sekali terhadap masalah efisiensi. Tetapi, betapapun ia banyak memperhatikan masalah ini, ia tidak pernah merasa perlu mencabut kembali pendapatnya bahwa birokrasi modern mencakup rasionalitas formal.

### 3.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban B, menjawab dg argumentasi yg obyektif

Nomor 2 jawaban A, formalitas dan efisiensi

Nomor 3 jawaban C, tidak akan mencabut konsepnya

Nomor 4 jawaban, A meletakkan arti pentingnya menjaga efisiensi di atas tradisi

Nomor 5 jawaban, A perhitungan moneter dan kodifikasi hukum tertentu

### DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh m. Rusli Karim dan Totok daryanto, Yogyakarta, CV Tiara Wacana

Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi Setiono, 2005, *Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*”, Jakarta, Gugus Press

**SENARAI**

Validitas empirik	kebenaran secara nyata (obyektif/kasat mata) dalam dunia ilmu pengetahuan
<i>Statement</i>	pernyataan oleh seseorang (biasanya publik figur) yang bisa berupa pernyataan yang negatif atau yang positif
historis	berdasarkan pada sejarahnya
prediksi	dugaan untuk masa depan berdasarkan pada kondisi yang ada
rasionalitas	berdasarkan hal-hal yang sesuai dengan akal manusia
tradisi	suatu kebiasaan yang dilakukan terus menerus

# III

## POKOK BAHASAN HUBUNGAN BIROKRASI DAN BUDAYA POLITIK

### III.1. SUB POKOK BAHASAN : Definisi dan tipe Budaya Politik

#### 1.1. PENDAHULUAN

##### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan hubungan birokrasi dan budaya politik dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang definisi dan tipe budaya politik. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa ada banyak sekali definisi dan tipe-tipe budaya politik.

##### 1.1.2. Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menguraikan hubungan birokrasi dan budaya politik ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang berbagai macam definisi budaya politik; 2) bisa menjelaskan tentang tipe-tipe budaya politik di suatu negara; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa banyak ahli yang mampu melihat dan melakukan pendekatan atas budaya politik.

##### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan berbagai definisi tentang budaya politik dan mampu menjelaskan juga berbagai tipe-tipe budaya politik.

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menyebutkan beberapa definisi budaya politik
2. Kemampuan menyebutkan berbagai tipe-tipe budaya politik
3. Kemampuan menyimpulkan tipe-tipe budaya politik yang positif dan yang negatif.

## **1.2. PENYAJIAN**

### **1.2.1. Uraian dan contoh**

Menurut Gabriel Almond dan Bingham Powell Jr dalam bukunya *Comparative Politics : Sistem, Process, and Policy*, budaya politik adalah seperangkat sikap-sikap, kepercayaan-kepercayaan, dan perasaan-perasaan tentang politik yang terjadi dalam sebuah negara pada suatu waktu tertentu. Menurut mereka budaya politik dibentuk oleh sejarah bangsa dan proses-proses sosial, ekonomi, dan aktifitas politik yang berlangsung. Budaya politik mempengaruhi tingkah laku politik individu, isi tuntutan-tuntutan politik mereka dan respons politik mereka. Dengan demikian budaya politik merupakan orientasi politik dan sikap individu-individu dalam hubungannya dengan sistem politik dimana mereka merupakan anggotanya.

Contoh : bila kita berbicara mengenai budaya sebuah masyarakat, maka akan merujuk pada sistem politik yang terinternalisasi dalam kognisi, perasaan-perasaan dan evaluasi-evaluasi anggota masyarakat. Sehingga konsep untuk menganalisis budaya politik dibangun baik di tingkat individu maupun di tingkat sistem.

Pada tingkat orientasi individual, Almond membedakan sikap individu terhadap obyek politik atas tiga bagian, yaitu kognitif, afektif, dan evaluatif. Orientasi kognitif individu meliputi pengetahuan dan kepercayaan yang diukur dengan menggunakan pengetahuan mengenai sistem politik, tokoh-tokoh politik dan kebijakan politik yang berlaku. Komponen afektif diukur dengan melihat perasaan individu terhadap sistem politik, yaitu menerima dan terikat pada sistem atau menolak dan teralienasi dari sistem dan tokoh-tokoh politik. Komponen evaluasi, melihat sistem dengan memperhatikan norma evaluatif individu terhadap sistem politik. Misalnya, apakah individu membenarkan atau tidak membenarkan praktek korupsi yang dilakukan pejabat pemerintah; atau penilaian individu atas norma-norma demokrasi yang berlaku dalam sistem.

Namun ada saling keterkaitan diantara ketiga komponen tersebut, misalnya pengetahuan tentang sistem politik dibentuk atau membentuk perasaan dan evaluasi terhadap sistem. Ini berarti pengetahuan tentang sistem politik yang negatif akan membentuk atau dibentuk oleh perasaan negatif terhadap sistem dan dapat dipastikan evaluasinya juga akan cenderung negatif.

Ada tiga aspek budaya politik. Pertama, adalah orientasi terhadap sistem; kedua, orientasi terhadap proses politik; ketiga, orientasi terhadap kebijakan publik.

Aspek pertama menentukan keabsahan (legitimasi) para otoritas politik. Jika warga negara bersedia mematuhi aturan perundang-undangan yang dibuat penguasa dan melaksanakannya karena mereka percaya bahwa mereka memang harus melakukan hal itu, maka ada otoritas politik yang dianggap absah. Dalam masyarakat yang tradisional maka keabsahan penguasa politik diperoleh karena warisan status dan ketaatan pada kepercayaan agama atau pada adat kebiasaan. Sedangkan dalam sistem demokrasi modern keabsahan penguasa tergantung pada proses politik yang demokratis. Jika otoritas yang berkuasa terpilih untuk duduk pada jabatannya lewat proses pemilihan yang dapat diterima, maka keabsahan otoritas tidak lagi diragukan dan dapat dipastikan akan adanya dukungan bagi keputusan-keputusan atau aturan-aturan yang dikeluarkannya.

Aspek budaya kedua, merupakan orientasi terhadap proses politik. Orientasi kognitif, afektif, dan evaluatif merupakan dasar pembentukan tipologi budaya politik. Ada tiga macam tipe budaya politik berkaitan dengan proses politik, yaitu parochial, subjek, dan partisipan; dan tipologi ini dibedakan kegunaannya. Pertama, untuk melihat pengaruh individu dalam proses politik. Kedua, untuk melihat hubungan-hubungan diri dengan aktor-aktor lain. Tipe budaya politik parochial adalah bila warga negara tidak memiliki atau kecil sekali tingkat kesadaran politiknya tentang sistem politik. Tipe budaya politik subjek adalah bila warga negara yang menjadi bagian dari sebuah sistem politik nasional memandang ada pengaruh atau potensi pengaruh dari sistem tersebut pada kehidupan mereka. Sedangkan tipe budaya politik partisipan adalah bila warga negara mempunyai kesadaran bahwa mereka dapat mempengaruhi sistem politik, oleh karena itu mereka akan berusaha untuk terlibat dan menggunakan kesempatan untuk berperan serta mempengaruhi proses politik.

Aspek budaya politik ketiga berkaitan dengan pola orientasi terhadap kebijakan publik. Berdasarkan aspek ini maka rakyat menilai (mengevaluasi) bagaimana kondisi masyarakat saat ini. Apakah kondisi yang ada telah sesuai dengan harapan atau masih jauh dari harapan, apakah ada pengaruh jika warga negara

berpartisipasi untuk mengubah kondisi masyarakat yang buruk ? Sehingga citra masyarakat yang baik, ada di aspek budaya politik ini karena masyarakat sudah mempunyai kemampuan untuk menilai (mengevaluasi) sistem politiknya.

### **1.2.2. Latihan**

1. Apa definisi budaya politik menurut Almond dan Powell ?
2. Bagaimana budaya politik tersebut terbentuk ?
3. Sebut dan jelaskan aspek-aspek dalam budaya politik !
4. Bagaimana keterkaitan dari ketiga aspek tersebut ?
5. Aspek budaya politik mana yang paling baik bagi masyarakat ? Apa alasan Saudara ?

### **1.3. PENUTUP**

#### **1.3.1. Tes formatif**

1. Seperangkat sikap-sikap, kepercayaan-kepercayaan, dan perasaan-perasaan tentang politik yang terjadi dalam sebuah negara pada suatu waktu tertentu, adalah definisi dari :
  - A. sistem politik
  - B. budaya politik
  - C. partai politik
  - D. sistem sosial
2. Tokoh yang turut memberikan analisisnya tentang budaya politik adalah :
  - A. Gabriel Almond dan Bingham Powell
  - B. Mac Iver dan Mc Giver
  - C. Karl Max dan Lenin
  - D. Max Weber dan Kaum Weberian
3. Dibawah ini adalah aspek budaya politik, kecuali :
  - A. kognitif
  - B. afektif
  - C. partisipan
  - D. evaluatif
4. Tipologi budaya politik ada :
  - A. satu
  - B. dua
  - C. tiga
  - D. empat
5. Di bawah ini adalah tipe-tipe dalam budaya politik, kecuali :

- A. parochial
- B. subjek
- C. partisipan
- D. kolegal

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

Menurut Gabriel Almond dan Bingham Powell Jr budaya politik adalah seperangkat sikap-sikap, kepercayaan-kepercayaan, dan perasaan-perasaan tentang politik yang terjadi dalam sebuah negara pada suatu waktu tertentu. Menurut mereka budaya politik dibentuk oleh sejarah bangsa dan proses-proses sosial, ekonomi, dan aktifitas politik yang berlangsung. Budaya politik mempengaruhi tingkah laku politik individu, isi tuntutan-tuntutan politik mereka dan respons politik mereka. Konsep untuk menganalisis budaya politik dibangun baik di tingkat individu maupun di tingkat sistem.

Pada tingkat orientasi individual, Almond membedakan sikap individu terhadap obyek politik atas tiga bagian, yaitu kognitif, afektif, dan evaluatif. Ada saling keterkaitan diantara ketiga komponen tersebut, misalnya pengetahuan tentang sistem politik dibentuk atau membentuk perasaan dan evaluasi terhadap sistem. Ini berarti pengetahuan tentang sistem politik yang negatif akan membentuk atau dibentuk oleh perasaan negatif terhadap sistem dan dapat dipastikan evaluasinya juga akan cenderung negatif.

Ada tiga aspek budaya politik. Pertama, adalah orientasi terhadap sistem, yaitu menentukan keabsahan (legitimasi) para otoritas politik; kedua, orientasi terhadap proses politik, yaitu merupakan orientasi terhadap proses politik; dan ketiga, orientasi terhadap kebijakan publik, yaitu berkaitan dengan pola orientasi terhadap kebijakan publik.

### 1.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban B, budaya politik

Nomor 2 jawaban A, Gabriel Almond dan Bingham Powell

Nomor 3 jawaban C, partisipan

Nomor 4 jawaban C, tiga

Nomor 5 jawaban D, kolegal

### DAFTAR PUSTAKA

Budi, Priyo, Santosa, 1993, Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural, PT Rajawali Press, Jakarta

Budi Setiono, 2005, , Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi”, Jakarta, Gugus Press

Martin Albrow, Bureaucracy, 1989 For Change, London, Routledge

Peter M Blau dan MW Meyer, Bureaucracy in Modern Society, 1956, alih bahasa oleh Slamet Rijanto, 2000, Jakarta, Prestasi Pustakaraya

Ngadisah & Darmanto, 2008, Birokrasi Indonesia (Modul), Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka

### SENARAI

orientasi	pandangan untuk menentukan sikap (arah, tempat, dsb) yang tepat dan benar
sistem politik	disebut juga negara. Istilah sistem politik dipakai oleh para penganut pendekatan perilaku



terinternalisasi	termasuk di dalamnya, menyatu (jadi satu)
teralienasi	terasing, terpinggirkan, bukan yang utama
norma demokrasi	aturan-aturan yang ada dalam prinsip-prinsip pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat
tipologi	pengelompokan berdasar pada tipe nya

### **III.2. SUB POKOK BAHASAN :**

#### **Hubungan budaya politik dan budaya birokrasi**

##### **2.1. PENDAHULUAN**

###### **2.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan hubungan budaya politik dan budaya birokrasi di suatu Negara dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang tipe-tipe birokrasi. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa tipe birokrasi di suatu negara akan dipengaruhi oleh budaya politiknya.

###### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan hubungan budaya politik dan budaya birokrasi di suatu Negara ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan lanjutan tentang hubungan birokrasi dan budaya politik; 2) bisa menjelaskan tahapan-tahapan budaya politik dalam mempengaruhi birokrasi; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi yang ada sekarang ini, dipengaruhi oleh budaya politik tertentu.

###### **2.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan hubungan budaya politik dan budaya birokrasi di suatu Negara dan mampu menjelaskan tahapan-tahapan pengaruhnya.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menyebutkan pengertian budaya politik
2. Kemampuan menyebutkan pengertian budaya birokrasi
3. Kemampuan menjelaskan hubungan budaya politik dan budaya birokrasi
4. Kemampuan menjelaskan tahapan hubungan budaya politik dan budaya birokrasi

##### **2.2. PENYAJIAN**

###### **2.2.1. Uraian dan contoh**

Secara harfiah, budaya bisa diartikan sebagai “*Way of Life*” yaitu sebuah cara hidup. Budaya bisa juga diartikan sebagai rangkaian

kepercayaan, nilai-nilai, sikap hidup dan kebiasaan serta perilaku yang berkaitan dengan seluruh sendi kehidupan.

Pada dasarnya, budaya mempunyai beberapa dimensi. Dari dimensi-dimensi yang ada, dimensi yang paling bisa dirasakan dalam kehidupan masyarakat adalah antara lain :

1. Dimensi Kognisi/ kepercayaan  
yaitu persepsi anggota masyarakat tentang kenyataan kehidupan yang ada.  
Misal : persepsi masyarakat tentang pejabat negara, lembaga pemerintah, pemilu, dll.
2. Dimensi Afeksi/ Nilai  
yaitu keterlibatan masyarakat dalam kehidupan sosialnya.  
Misal : terlibat di dalam hubungan antar warga dalam kehidupan sehari-hari.
3. Dimensi Struktural/ Sikap/ Evaluatif  
yaitu kondisi mental yang terjadi akibat dari nilai-nilai & kepercayaan yang dianut seseorang.  
Misal : pilihan rakyat untuk mematuhi atau membantah perintah/peraturan yang ada.

Budaya dalam suatu kelompok masyarakat, terbentuk melalui pengalaman dalam berbagai kelompok sejarah, baik menyangkut periodisasinya maupun rezimnya.

Pada masing-masing periodisasi sejarah tersebut, muncul dinamika masyarakat akibat perubahan-perubahan jaman yang terjadi baik karena faktor internal maupun faktor eksternal. Dan masyarakat berjuang untuk memelihara dan menyesuaikan diri terhadap tuntutan perubahan jaman sambil tetap berusaha memelihara dan mempertahankan kepercayaan dan nilai-nilai yang diyakininya.

Pada hakekatnya lingkungan budaya adalah merupakan lingkungan psikologis (*psychological environment*) dan tempat-tempat seluruh kegiatan-kegiatan masyarakat berlangsung. Dari sinilah muncul pengaruh lingkungan budaya tersebut terhadap kehidupan yang lain di sekitarnya (misalnya budaya birokrasi). Artinya, budaya masyarakat dalam berpolitik akan berpengaruh dalam terbentuknya tipe-tipe budaya birokrasi yang ada.

Budaya politik suatu bangsa dapat terlihat dalam kecenderungan perilaku yang tampak pada kehidupan politik masyarakat secara umum (*general political culture*). Dan secara

khusus tampak pada perilaku kelompok tertentu yang memiliki kekuatan dan pengaruh dominan (*elite political culture*).

Seperti hasil penelitian Fred Riggs 1966, Hyden 1983, Migdal 1987 dan Austin 1990, membuktikan bahwa perilaku birokrasi pada suatu negara terbentuk pada pola tertentu berdasarkan pada budaya dan nilai-nilai dari *non-bureaucratic element* yang ada pada negara itu

Sedangkan birokrasi, sering diartikan sebagai lembaga yang dominan dalam kehidupan masyarakat modern, oleh karena itu merupakan pembawa nilai-nilai dan melestarikan nilai-nilai budaya suatu bangsa sehingga birokrasi merupakan Anak Kebudayaan.

VO Key Jr menyatakan bahwa “salah satu fungsi penting organisasi birokrasi adalah membentuk nilai-nilai suatu budaya. Dalam hal tujuan, prosedur, upacara, pandangan dan kebiasaan, birokrasi diformalisasikan oleh nilai-nilai budaya tradisional”

Perilaku birokrasi merupakan pencerminan sebagian budaya politik suatu negara, bahkan mungkin merupakan aspek “budaya politik terpenting”, karena perilaku birokrasi sangat mempengaruhi seluruh dimensi kehidupan politik lainnya dalam masyarakat.

Dalam hal ini budaya birokrasi di Indonesia mempunyai kaitan relevansi yang sangat tinggi dengan budaya politik, karena beberapa hal :

1. Birokrasi (pejabat-pejabatnya) merupakan sebuah “Institusi Politik” bisa dibagi-bagi layaknya “kue politik”
2. Sebagian besar elit politik diisi oleh para birokrat (aparatur negara, eksekutif, legislatif, sipil, militer)
3. Pembangunan nasional ditentukan oleh peranan birokrat (pemikir, perencana, pelaksana maupun pengawas pembangunan).

### **2.2.2. Latihan**

1. Apa arti kata budaya, budaya politik , dan budaya birokrasi ?
2. Mengapa birokrasi merupakan pencerminan aspek “budaya politik terpenting” ?
3. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi budaya birokrasi di suatu negara ?
4. Apa yang diungkapkan VO Key Jr tentang hubungan budaya politik dan birokrasi ?
5. Jelaskan dimensi-dimensi yang ada dalam sebuah budaya !

## 2.3. PENUTUP

### 2.3.1. Tes formatif

1. Budaya, secara harfiah berarti :
  - A. Subway
  - B. Way of life
  - C. One way
  - D. Happy life
2. Persepsi anggota masyarakat tentang kenyataan kehidupan yang ada, adalah merupakan dimensi :
  - A. Kognisi
  - B. Afeksi
  - C. Struktural
  - D. Fungsional
3. Contoh kaitan antara budaya politik dan birokrasi antara lain :
  - A. Sebagian besar elit politik diisi oleh para birokrat
  - B. Sebagian besar elit politik diisi oleh para guru
  - C. Sebagian besar elit politik diisi oleh para pekerja
  - D. Sebagian besar elit politik diisi oleh para sukarelawan
4. Keterlibatan masyarakat dalam kehidupan sosialnya, termasuk dimensi :
  - A. Kognisi
  - B. Afeksi
  - C. Struktural
  - D. Fungsional
5. Yang berhak membagi "kue politik" adalah
  - A. penjual kue
  - B. pembuat kue
  - C. birokrat
  - D. pembeli kue

### 2.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

Jumlah jawaban yang benar x 100%
Tingkat penguasaan = $\frac{\text{-----}}{5}$

Arti tingkat penguasaan :

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 2.3.4. Rangkuman

Budaya dalam suatu kelompok masyarakat, terbentuk melalui pengalaman dalam berbagai kelompok sejarah, baik menyangkut periodisasinya maupun rezimnya. Pada masing-masing periodisasi sejarah tersebut, muncul dinamika masyarakat akibat perubahan-perubahan jaman yang terjadi baik karena factor internal maupun factor eksternal. Dan masyarakat berjuang untuk memelihara dan menyesuaikan diri terhadap tuntutan perubahan jaman sambil tetap berusaha memelihara dan mempertahankan kepercayaan dan nilai-nilai yang diyakininya.

Dari sinilah muncul pengaruh lingkungan budaya tersebut terhadap kehidupan yang lain di sekitarnya (misalnya budaya birokrasi). Artinya, budaya masyarakat dalam berpolitik akan berpengaruh dalam terbentuknya tipe-tipe budaya birokrasi yang ada.

Budaya politik suatu bangsa dapat terlihat dalam kecenderungan perilaku yang tampak pada kehidupan politik masyarakat secara umum (*general political culture*). Dan secara khusus tampak pada perilaku kelompok tertentu yang memiliki kekuatan dan pengaruh dominan (*elite political culture*).

Sedangkan birokrasi, sering diartikan sebagai lembaga yang dominan dalam kehidupan masyarakat modern, oleh karena itu merupakan pembawa nilai-nilai dan melestarikan nilai-nilai budaya suatu bangsa sehingga birokrasi merupakan Anak Kebudayaan.

### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban B, way of life

Nomor 2 jawaban A, Kognisi

Nomor 3 jawaban A, Sebagian besar elit politik diisi oleh para birokrat

Nomor 4 jawaban B, Afeksi

Nomor 5 jawaban C, birokrat

### DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok daryanto, Yogyakarta, CV Tiara Wacana

Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi, Priyo, Santosa, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural*, PT Rajawali Press, Jakarta

### SENARAI

<i>Psychological environment /</i> lingkungan psikologi	keadaan sekitar dari kejiwaan, emosi, dan perasaan seseorang
Rezim	pengelola pemerintahan yang sedang berkuasa (penguasa)
<i>General political culture</i>	budaya politik secara umum (biasanya terlihat di dalam budaya masyarakat)
<i>Elite political culture</i>	budaya politik elit (biasanya terlihat di dalam budaya orang-orang yang terpilih)
dimensi	sebuah sudut pandang, melihat sesuatu dari satu sisi
periodesasi	berdasar pada kurun waktu tertentu
<i>non bureaucratic element</i>	bukan merupakan salah satu bagian dari birokrasi
kue politik	kekuasaan diibaratkan sebuah kue sehingga bisa dibagi-bagi pada pihak lain
Institusi politik	lembaga politik, misalnya DPR, DPRD, Kementerian, dll

### **III.3. SUB POKOK BAHASAN :**

#### **Peran dan fungsi birokrasi bagi Negara dan masyarakat**

##### **3.1. PENDAHULUAN**

###### **3.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang definisi masing-masing kata tersebut. Lebih lanjut mahasiswa bisa menguraikan bahwa peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat bersifat sangat unik.

###### **3.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menguraikan peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang kekuatan dan kekuasaan negara; 2) bisa menjelaskan tentang sisi lain dari negara; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat bersifat sangat unik.

###### **3.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menguraikan peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat yang bersifat sangat unik.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menjelaskan kekuatan dan kekuasaan negara
2. Kemampuan menjelaskan peran negara dalam masyarakat
3. Kemampuan menjelaskan fungsi negara dalam masyarakat
4. Kemampuan menguraikan peran dan fungsi birokrasi bagi negara dan masyarakat yang bersifat sangat unik.

##### **3.2. PENYAJIAN**

###### **3.2.1. Uraian dan contoh**

Seperti telah dijelaskan dalam sub pokok bahasan sebelumnya bahwa birokrasi lahir dari sebuah proses yang panjang (hubungan birokrasi dan budaya politik).



Pada dasarnya birokrasi memiliki keterkaitan dengan fenomena kekuasaan, pemerintahan, negara, konstitusi (perundang-undangan), pemimpin, kebijakan (filosofi pemerintahan), dan lain-lain (kehidupan kenegaraan sehari-hari).

Seperti diketahui bahwa individu tidak bisa hidup sendiri. Dia membutuhkan orang lain untuk mencapai kebutuhannya (saling bekerjasama untuk mencapai kebutuhan/tujuannya). Dari rasa kebersamaan tersebut maka timbul kesadaran untuk membentuk sebuah komunitas sosial. Komunitas yang mempunyai dasar dan aturan serta mempunyai pemimpin dikenal dengan sebutan NEGARA (*state*).

Tetapi, dalam sebuah negara yang terdiri dari banyak kelompok dalam masyarakatnya, pasti akan ada keinginan yang berbeda-beda. Keinginan yang berbeda ini kadang-kadang tidak mampu disesuaikan (dicapai kesepakatan), sehingga timbul problem dan konflik.

Sebuah konflik yang timbul dalam masyarakat tidak boleh dibiarkan terus menerus. Harus diatur agar konflik-konflik yang muncul tidak menjadi situasi yang membahayakan. Untuk mengatur konflik-konflik tersebut, dibuatlah sebuah peraturan.

Negara harus menjamin bahwa peraturan itu bisa terlaksana sampai di tingkat bawah. Negara, secara sah memiliki kewenangan untuk mengatur rakyatnya. Oleh karena itu negara harus mempunyai alat-alat kelengkapan untuk melaksanakan kewenangannya itu. Di sinilah dibutuhkan alat kelengkapan negara yang disebut sebagai pemimpin (presiden, gubernur, bupati/walikota, camat, kades dan pemimpin lain). Pemimpin-pemimpin tersebut disertai dengan aparturnya (selanjutnya disebut Pemerintah). Pemimpin dan aparaturnya tersebut harus cakap dalam mengatur konflik, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan.

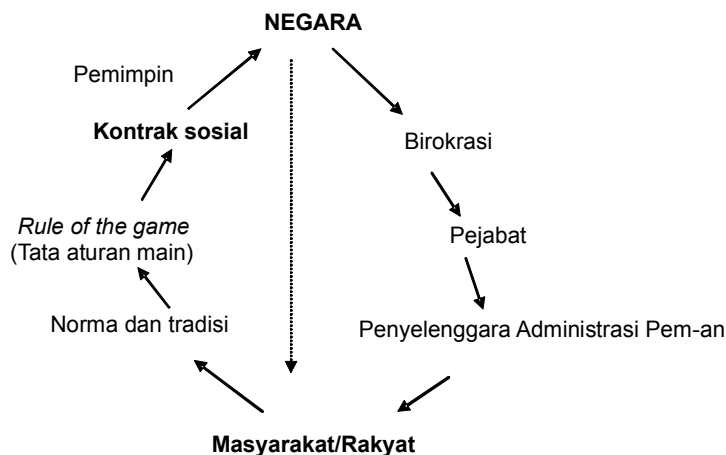
Sehingga Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Dalam kontrak itu negara mempunyai fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam, lingkungan, dan lain-lain. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi-fungsi secara riil. Di sinilah birokrasi dibutuhkan keberadaannya baik oleh negara maupun oleh rakyat.

Jadi birokrasi adalah mesin negara (*state machinery*), karena jika tidak ada negara maka birokrasi pun juga tidak pernah ada.

Sebaliknya, juga tidak mungkin ada negara tanpa ditopang oleh organisasi birokrasi.

Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik. Demikian juga sebaliknya, jika birokrasinya amburadul maka negara dan masyarakatnya juga amburadul. Jadi Birokrasi memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Menjadi lembaga yang sangat bermanfaat atau lembaga yang (sangat) menyengsarakan.

Untuk lebih memperjelas, hubungan antara negara, birokrasi dan rakyat, bisa dilihat pada bagan di bawah ini :



Gambar 3.1.

Contoh dari fungsi-fungsi negara yang dilaksanakan oleh birokrasi (di Indonesia) adalah :

1. Fungsi pertahanan-keamanan dilaksanakan oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan, ABRI, dan Intelijen
2. Fungsi ketertiban dilaksanakan oleh Kepolisian
3. Fungsi Keadilan dilaksanakan oleh Departemen Kehakiman, dan Kejaksaan
4. Fungsi Pekerjaan Umum dilaksanakan oleh Departemen Pemukiman dan Perhubungan
5. Fungsi kesejahteraan dilaksanakan oleh Departemen Sosial, Koperasi, Kesehatan, Pendidikan, dan Perdagangan.

6. Fungsi Pemeliharaan SDA dan lingkungan dilaksanakan oleh Departemen Pertanian, Kehutanan, Pertambangan, dan sebagainya.
7. dan seterusnya

Sehingga, pada pundak organ dan aparat birokrasi terpikul beban dan peran yang menentukan kehidupan seluruh warga negara sejak lahir (permohonan akte kelahiran), menikah (permohonan Kartu Keluarga/KK) hingga mati (permohonan surat kematian).

### **3.2. 2. Latihan**

1. Mengapa negara membutuhkan birokrasi ?
2. Mengapa birokrasi harus ditopang oleh negara ?
3. Siapa yang melaksanakan fungsi-fungsi negara ?
4. Apa yang terjadi jika birokrasi amburadul ?
5. Berikan contoh alat kelengkapan negara beserta fungsinya !

## **3.3. PENUTUP**

### **3.3.1. Tes formatif**

1. Birokrasi adalah :
  - A. Mesin negara
  - B. Musuh negara
  - C. Negara tetangga
  - D. Negara merdeka
2. Fungsi negara dilaksanakan oleh :
  - A. masyarakat
  - B. alat kelengkapan negara
  - C. mitranya
  - D. negara lain
3. Jika birokrasi amburadul maka :
  - A. tidak ada masalah
  - B. negara dan masyarakat juga amburadul
  - C. diperbaiki
  - D. dibiarkan saja
4. Fungsi ketertiban dilaksanakan oleh :
  - A. Depdiknas
  - B. Dephan
  - C. Kepolisian
  - D. Kehakiman dan kejaksaan

5. Fungsi keadilan dilaksanakan oleh :
- A. Depdiknas
  - B. Dephan
  - C. Kepolisian
  - D. Kehakiman dan Kejaksaan

### 3.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

Jumlah jawaban yang benar x 100%
Tingkat penguasaan = $\frac{\text{Jumlah jawaban yang benar}}{5} \times 100\%$

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 3.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. Bagus! Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 3.3.4. Rangkuman

Individu tidak bisa hidup sendiri. Dia membutuhkan orang lain untuk mencapai kebutuhannya (saling bekerjasama untuk mencapai kebutuhan/tujuannya). Dari rasa kebersamaan tersebut maka timbul kesadaran untuk membentuk sebuah komunitas sosial yang disebut NEGARA.

Tetapi, dalam sebuah negara yang terdiri dari banyak kelompok dalam masyarakatnya, pasti akan ada keinginan yang berbeda-beda. Keinginan yang berbeda ini kadang-kadang tidak mampu disesuaikan (dicapai kesepakatan), sehingga timbul problem dan konflik. Konflik-

konflik tersebut harus diatur. Untuk mengatur konflik-konflik tersebut, dibuatlah sebuah peraturan.

Negara harus menjamin bahwa peraturan itu bisa terlaksana sampai di tingkat bawah. Oleh karena itu negara harus mempunyai alat-alat kelengkapan untuk melaksanakan kewenangannya itu. Di sinilah dibutuhkan alat kelengkapan negara yang disebut sebagai pemimpin (presiden, gubernur, bupati/walikota, camat, kades dan pemimpin lain). Pemimpin-pemimpin tersebut disertai dengan aparaturnya (selanjutnya disebut Pemerintah).

Sehingga Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Dalam kontrak itu negara mempunyai fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam, lingkungan, dan lain-lain. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi-fungsi secara riil. Di sinilah birokrasi dibutuhkan keberadaannya baik oleh negara maupun oleh rakyat.

Jadi birokrasi adalah mesin negara (*state machine*), karena jika tidak ada negara maka birokrasi pun juga tidak pernah ada. Sebaliknya, juga tidak mungkin ada negara tanpa ditopang oleh organisasi birokrasi. Dan peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik. Demikian juga sebaliknya, jika birokrasinya amburadul maka negara dan masyarakatnya juga amburadul.

### **3.3.5. Kunci jawaban tes formatif**

Nomor 1 jawaban A, mesin negara

Nomor 2 jawaban B, alat kelengkapan negara

Nomor 3 jawaban B, negara dan masyarakat juga amburadul

Nomor 4 jawaban C, kepolisian

Nomor 5 jawaban D, kehakiman dan kejaksaan

## DAFTAR PUSTAKA

- Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada
- Budiono, Priyo, Santosa, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural*, PT Rajawali Press, Jakarta
- Budi Setiono, 2005, *Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*”, Jakarta, Gugus Press

## SENARAI

<i>state</i>	istilah yang dipakai untuk menggambarkan posisi
<i>michenary</i> /mesin	birokrasi yang sangat penting bagi negara
negara	
amburadul	kacau balau, tidak teratur, berantakan, porak poranda
fenomena	sebuah gejala/kegiatan yang muncul
filosofi	pemikiran ilmiah tentang asal mula munculnya suatu gejala
konstitusi	perundang-undangan, misalnya UUD, UU, PP, Keppres, dll
komunitas sosial	kelompok masyarakat, biasanya berdasar pada satu alasan tertentu, misalnya agama, hobi, pekerjaan, dll
intelijen	sebuah organisasi yang tugasnya bersifat rahasia
riil	secara nyata, tidak dibuat-buat

# IV

## POKOK BAHASAN PATOLOGI BIROKRASI

### IV.1. SUB POKOK BAHASAN : Konsep Patologi Birokrasi

#### 1.1. PENDAHULUAN

##### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan patologi (penyakit-penyakit) dalam birokrasi dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang konsep-konsep yang ada. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa untuk mereformasi birokrasi harus terlebih dahulu memahami tentang patologi yang menghinggapinya.

##### 1.1.2. Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan patologi birokrasi ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami penyakit-penyakit birokrasi; 2) bisa menyebutkan sebab-sebab penyakit birokrasi; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi yang ada sekarang ini, disebabkan karena banyaknya penyakit yang menggerogotinya.

##### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan patologi birokrasi dan mampu menjelaskan sebab-sebabnya.

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menyebutkan definisi patologi birokrasi
2. Kemampuan menyebutkan sebab-sebab terjadinya patologi birokrasi
3. Kemampuan menjelaskan tahapan terjadinya patologi birokrasi

## **1.2. PENYAJIAN**

### **1.2.1. Uraian dan contoh**

Istilah patologi (yang berarti PENYAKIT) adalah istilah yang diadopsi dari bidang medis yaitu penyakit yang biasa menyerang setiap orang dari keadaan sehat menjadi sakit. Dari kondisi sehat menjadi sakit, mengandung arti ada hal-hal yang tidak betul (salah) dalam diri orang itu. Mungkin karena kondisi badannya yang sedang drop (menurun staminanya), mungkin tertular penyakit dari orang lain, atau mungkin salah makan sehingga menimbulkan alergi. Apapun penyebabnya orang yang sedang sakit, jelas tidak mungkin bisa beraktifitas seperti biasanya. Sehingga sukar diharapkan menghasilkan suatu produk, apalagi produk yang bermutu. Oleh karena itu patologi birokrasi diartikan sebagai penyakit-penyakit yang diderita oleh birokrasi, baik skala kecil maupun skala besar. Penyakit-penyakit birokrasi yang dimaksud antara lain berupa inefisiensi, inefektifitas, organisasi para pejabat, organisasi yang tambun, organisasi yang lamban, dan sebagainya.

Padahal di era persaingan yang sangat ketat ini tidak ada toleransi bagi siapapun yang tidak mampu mengejar ketertinggalannya. Demikian juga dengan birokrasi. Birokrasi adalah pelayan masyarakat sekaligus abdi masyarakat sehingga dia harus selalu dalam kondisi sehat walafiat supaya bisa memberikan pelayanan secara optimal kepada masyarakat. Apabila birokrasi disuatu negara terkena patologi, sehingga menjadikan lembaga birokrasi itu tidak sehat, akan sangat sukar diharapkan menghasilkan kinerja yang optimal.

Di sisi lain, birokrasi saat ini jelas menghadapi persaingan global dan berbagai masalah internal. Dinamika masyarakat yang berjalan sangat cepat, jelas menumbuhkan sebuah masyarakat yang peka akan lingkungan sekitarnya, apakah lingkungan sosialnya, hukum, budaya, dan juga lingkungan politiknya (termasuk birokrasi). Masyarakat sudah mampu dan berani menuntut hak-hak yang memang menjadi miliknya. Salah satu hak yang dituntut oleh masyarakat adalah hak untuk mendapatkan pelayanan yang prima dari pelayan masyarakat (birokrasi).

Birokrasi yang pada masa lalu masih bisa merekayasa pelayanan, dan memanipulasi data untuk kepentingan sendiri dan kelompoknya, sekarang sudah tidak bisa melakukannya lagi. Masyarakat semakin kritis dan peduli. Oleh karena itu organisasi



birokrasi harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan dan dinamika masyarakat. Jika birokrasi gagal memenuhi harapan masyarakat, maka sangat mungkin masyarakat akan melakukan perlawanan, baik dalam skala kecil (dalam bentuk protes, demonstrasi) maupun skala besar (dalam bentuk kudeta, revolusi).

Untuk bisa memenuhi harapan masyarakat maka organisasi birokrasi tidak boleh sakit (tidak boleh menderita patologi). Apabila suatu organisasi birokrasi sudah terlanjur terkena penyakit, maka harus segera dicari obat/solusi nya (bagaimana keluar dari masalah penyakit tersebut).

Meskipun menurut asumsi Sondang P. Siagian, seorang tokoh organisasi publik : Tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi, dan sebaliknya, tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit birokrasi sekaligus. Artinya, semua organisasi birokrasi dimanapun, baik di negara dunia pertama, di negara dunia kedua, dan di negara dunia ketiga, akan terkena patologi ini. Tidak memandang apakah birokrasi itu ada di negara besar, negara sedang, atau negara kecil.

### **1.2.2. Latihan**

1. Jelaskan penggunaan istilah patologi di dunia organisasi birokrasi !
2. Mengapa organisasi birokrasi harus selalu sehat ?
3. Jelaskan hubungan antara patologi birokrasi dengan tuntutan masyarakat !
4. jelaskan apa yang dikatakan Sondang P. Siagian tentang patologi birokrasi !

## **1.3. PENUTUP**

### **1.3.1. Tes formatif**

1. Istilah patologi diambil dari dunia :
  - A. Flora
  - B. Fauna
  - C. Medis
  - D. Gaib
2. Istilah patologi berarti :
  - A. penyakit
  - B. birokrasi
  - C. meditasi

- D. mediator
- 3. Organisasi birokrasi bertugas sebagai :
  - A. organisator
  - B. pelayan dan abdi masyarakat
  - C. pendamping masyarakat
  - D. tokoh masyarakat
- 4. Tidak ada satupun organisasi birokrasi yang terkena seluruh penyakit birokrasi, adalah asumsi dari :
  - A. Max Weber
  - B. Mc Iver
  - C. Mangindaan
  - D. Sondang P. Siagian
- 5. Yang termasuk penyakit birokrasi adalah, kecuali :
  - A. demam dan batuk
  - B. inefisiensi dan inefektifitas
  - C. efisiensi dan efektifitas
  - D. menjadi organisasi pemerintah

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan :

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

#### 1.3.4. RANGKUMAN

Patologi birokrasi diartikan sebagai penyakit-penyakit yang diderita oleh birokrasi, baik skala kecil maupun skala besar. Penyakit-penyakit birokrasi yang dimaksud antara lain berupa inefisiensi, inefektifitas, organisasi para pejabat, organisasi yang tambun, organisasi yang lamban, dan sebagainya.

Birokrasi adalah pelayan masyarakat sekaligus abdi masyarakat sehingga dia harus selalu dalam kondisi sehat walafiat supaya bisa memberikan pelayanan secara optimal kepada masyarakat. Apabila birokrasi disuatu negara terkena patologi, sehingga menjadikan lembaga birokrasi itu tidak sehat, akan sangat sukar diharapkan menghasilkan kinerja yang optimal.

Di sisi lain, birokrasi saat ini jelas menghadapi persaingan global dan berbagai masalah internal. Dinamika masyarakat yang berjalan sangat cepat, jelas menumbuhkan sebuah masyarakat yang peka akan lingkungan sekitarnya. Masyarakat sudah mampu dan berani menuntut hak-hak yang memang menjadi miliknya. Salah satu hak yang dituntut oleh masyarakat adalah hak untuk mendapatkan pelayanan yang prima dari pelayan masyarakat (birokrasi).

#### 1.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban C, medis

Nomor 2 jawaban A, penyakit

Nomor 3 jawaban B, pelayan dan abdi masyarakat

Nomor 4 jawaban D, Sondang P. Siagian

Nomor 5 jawaban B, inefisiensi dan inefektifitas

#### DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh m. Rusli Karim dan Totok daryanto, Yogyakarta, CV Tiara Wacana

Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi Setiono, 2005, *Jaring Birokrasi :Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*", Jakarta, Gugus Press

**SENARAI**

merekayasa	menerapkan kaidah ilmu tetapi tidak sesuai dengan konsep aslinya, dibuat agar merugikan orang lain (masyarakat)
kudeta	pergantian pimpinan (penguasa) negara dengan cara pertumpahan darah (tidak sesuai konstitusi/ peraturan)
revolusi	suatu perubahan secara menyeluruh dan dalam waktu singkat
diadopsi	diambil dari, bukan aslinya
bidang medis	bidang kedokteran, yang menangani masalah penyakit
organisasi yang tambun	organisasi yang terlalu banyak jumlah pegawainya
inefisiensi	tidak efisien
inefektifitas	tidak efektif

## **IV.2. SUB POKOK BAHASAN**

### **Kelompok-kelompok Patologi**

#### **1.1. PENDAHULUAN**

##### **1.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan kelompok-kelompok patologi birokrasi. Lebih lanjut mahasiswa bisa menyebutkan kelompok-kelompok apa saja yang ada dalam patologi birokrasi.

##### **1.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menguraikan patologi birokrasi ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan untuk bisa memahami tentang patologi birokrasi; 2) bisa menyebutkan kelompok-kelompok patologi birokrasi; dan 3) bisa berpikir bahwa birokrasi yang ada sekarang ini juga mengandung patologi.

##### **1.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menguraikan patologi birokrasi dan mampu menyebutkan kelompok-kelompoknya.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menjelaskan patologi birokrasi dalam hal persepsi dan Gaya Manajerial
2. Kemampuan menjelaskan patologi birokrasi dalam hal kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan
3. Kemampuan menjelaskan patologi birokrasi dalam hal pelanggaran Peraturan Per-UUan
4. Kemampuan menjelaskan patologi birokrasi dalam hal perilaku disfungsi yang negatif
5. Kemampuan menjelaskan patologi birokrasi dalam hal akibat situasi internal dalam instansi

## **2.2. PENYAJIAN**

### **2.2.1. URAIAN DAN CONTOH**

Menurut Sondang P. Siagian, patologi birokrasi yang sekarang ini ada, bisa dikelompokkan menjadi beberapa (lima) bagian, yaitu antara lain

1. Persepsi dan Gaya Manajerial
2. Kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan
3. Pelanggaran Peraturan Perundang-undangan
4. Perilaku disfungsional yang negatif
5. Akibat situasi internal dalam instansi

Patologi tentang persepsi dan gaya manajerial, bisa dijelaskan sebagai berikut

1. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan
2. Phobia terhadap kritik
3. Korupsi dan sogok
4. Kecenderungan mempertahankan status quo
5. Boros dan mewah
6. Arogansi / sombong
7. Ragu dalam mengambil keputusan
8. Mencari kambing hitam
9. Tidak adil (kepada staf dan pelayanan)
10. Intimidasi (memaksa kepatuhan)
11. Kurang komitmen terhadap sumpah jabatan
12. Kurang koordinasi (ego sektor)
13. Cepat puas diri
14. Tidak rela melakukan pendelegasian wewenang
15. Xenophobia (menolak perubahan karena lemah prediksi dan adaptasi)

Patologi birokrasi dalam hal kurangnya pengetahuan dan ektrampilan, bisa dijelaskan sebagai berikut

1. Pelayanan kurang memadai karena kurang pengetahuan dan ketrampilan
2. Sedangkan ada kelompok masyarakat yang cepat maju dan berkembang
3. Butuh peningkatan kualitas terutama dari rekrutmen dan kaderisasi

Untuk patologi dalam hal pelanggaran peraturan perundang-undangan, bisa dijelaskan sebagai berikut

1. Semua aspek kehidupan berbangsa telah diatur di dalam perundang-undangan korupsi, suap, disiplin, pencurian, membayar pajak, dan lain sebagainya
2. Aparat birokrasi belum memerankan diri sebagaimana mestinya
3. Butuh perbaikan sistem penegakan hukum serta membangkitkan motivasi sosial kontrol dari masyarakat

Sedangkan untuk patologi dalam hal perilaku disfungsional yang negatif, bisa dijelaskan sebagai berikut

1. Birokrasi seharusnya adalah public servant dan berperilaku fungsional, dan bukannya sombong, berbelit-belit, acuh tak acuh, tidak adil, dll
2. Seharusnya setiap aparat birokrasi memenuhi 3 syarat yaitu knowledge (mempunyai pengetahuan yang memadai) , skill (memiliki ketrampilan yang cukup), dan attitude (mempunyai sikap yang pantas/patut)

Dan patologi birokrasi dalam hal akibat situasi internal dalam instansi, bisa dijelaskan sebagai berikut

1. Kurang kondusif untuk bisa bekerja/ berkarya secara optimal karena adanya konflik kepentingan individu dan publik
2. Belum ada pemimpin yang bisa dijadikan panutan dan suri tauladan
3. Pemimpin seharusnya berpengetahuan, berketrampilan, berperilaku konsisten dan konsekuen, adil serta futuris (berpandangan jauh ke depan).

### **2.2.2. Latihan**

1. Jelaskan patologi dalam hal Persepsi dan Gaya Manajerial !
2. Jelaskan patologi dalam hal kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan !
3. Jelaskan patologi dalam hal Pelanggaran Peraturan Per-Uuan !
4. Jelaskan patologi dalam hal Perilaku disfungsional yang negatif !
5. Jelaskan patologi dalam hal Akibat situasi internal dalam instansi !

## **2.3. PENUTUP**

### **2.3.1. Tes formatif**

1. Salah satu patologi birokrasi menurut Sondang P. Siagian adalah
  - A. Persepsi dan Gaya Manajerial
  - B. Budaya politik
  - C. Gaya kontemporer
  - D. Masyarakat
2. Di bawah ini adalah patologi birokrasi, kecuali
  - A. Kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan
  - B. Pelanggaran Peraturan Per-Uuan
  - C. Perilaku disfungsional yang negative
  - D. Akibat kasus-kasus yang menimpa
3. Korupsi, sogok, boros, dan mewah adalah patologi birokrasi kelompok
  - A. Persepsi dan Gaya Manajerial
  - B. Kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan
  - C. Pelanggaran Peraturan Per-Uuan
  - D. Perilaku disfungsional yang negative
4. Pelayanan kurang memadai karena kurang pengetahuan dan ketrampilan, adalah patologi birokrasi kelompok
  - A. Persepsi dan Gaya Manajerial
  - B. Kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan
  - C. Pelanggaran Peraturan Per-Uuan
  - D. Perilaku disfungsional yang negative
5. Seharusnya setiap aparat birokrasi memenuhi 3 syarat yaitu *knowledge, skill* dan *attitude*, adalah patologi birokrasi kelompok
  - A. Persepsi dan Gaya Manajerial
  - B. Kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan
  - C. Pelanggaran Peraturan Per-Uuan
  - D. Perilaku disfungsional yang negatif

### **2.3.2. Umpan balik**

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.



$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$$

Arti tingkat penguasaan

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 2.3.4. Rangkuman

Menurut Sondang P. Siagian, patologi birokrasi ada 5 (lima) bagian, yaitu antara lain 1) Persepsi dan Gaya Manajerial; 2) Kurangnya Pengetahuan dan Ketrampilan; 3) Pelanggaran Peraturan Per-Uuan; 4) Perilaku disfungsional yang negative; dan 5) Akibat situasi internal dalam instansi.

Patologi tentang persepsi dan gaya manajerial, sebagai berikut  
Penyalahgunaan wewenang dan jabatan, Phobia terhadap kritik, Korupsi dan sogok, boros dan mewah, dan sebagainya.

Patologi birokrasi dalam hal kurangnya pengetahuan dan ketrampilan, sebagai berikut : Pelayanan kurang memadai karena kurang pengetahuan dan ketrampilan, Butuh peningkatan kualitas terutama dari rekrutmen dan kaderisasi.

Patologi dalam hal pelanggaran peraturan perundang-undangan, sebagai berikut : Semua aspek kehidupan berbangsa telah diatur di dalam per-UU; korupsi, suap, disiplin, pencurian, membayar pajak, dan lain sebagainya.

Sedangkan untuk patologi dalam hal perilaku disfungsional yang negatif, sebagai berikut : Birokrasi berperilaku sombong, berbelit-belit (*red tape*), acuh tak acuh, Seharusnya setiap aparat birokrasi memenuhi 3 syarat yaitu : *knowledge*, *skill* dan *attitude*, dan sebagainya.

### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

- Nomor 1 jawaban A, persepsi dan Gaya manajerial
- Nomor 2 jawaban D, akibat kasus-kasus yang menimpa
- Nomor 3 jawaban A, persepsi dan Gaya manajerial
- Nomor 4 jawaban B, kurangnya pengetahuan dan ketrampilan
- Nomor 5 jawaban D, Perilaku disfungsional yang negatif

### DAFTAR PUSTAKA

- Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada
- Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya
- Budi Setiono, 2005, *Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*”, Jakarta, Gugus Press
- Osborne, David and Plastrik, Peter, 2000, *Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Penerjemah Abdul Rosyid dan Ramelan, Jakarta, Penerbit PPM
- Said, Mas’ud, 2007, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang, UMM Press

### SENARAI

<i>phobia</i>	timbul ketakutan akan sesuatu (misalnya kritik)
<i>Xenophobia</i>	merasa takut sehingga menolak perubahan karena lemah dalam hal memperkirakan dan menyesuaikan diri dengan perubahan
sogok	uang (atau materi lain) yang diberikan kepada seseorang dengan tujuan agar tujuannya tercapai
<i>status quo</i>	keadaan tetap (tidak berubah) pada suatu saat tertentu
<i>knowledge</i>	pengetahuan yang diperoleh melalui sekolah
<i>skill</i>	ketrampilan, misalnya melukis, komputer, dll
<i>attitude</i>	sikap, kecenderungan yang akan berubah menjadi perilaku
futuris	seseorang yang mempunyai pandangan jauh ke depan
gaya manajerial	sebuah perilaku dalam sebuah kepemimpinan organisasi
perilaku disfungsional	perilaku yang tidak sesuai dengan fungsinya
<i>rekrutment</i>	proses mencari pegawai baru

# V

## POKOK BAHASAN GAMBARAN BIROKRASI DI INDONESIA

### V.1. SUB POKOK BAHASAN Sejarah Perkembangan

#### 1.1. PENDAHULUAN

##### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia dengan gambaran birokrasi Indonesia sejak jaman kerajaan sampai jaman reformasi. Lebih lanjut mahasiswa bisa menguraikan bahwa birokrasi di suatu negara pasti dibentuk berdasarkan sejarah yang panjang.

##### 1.1.2. Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia; 2) bisa menguraikan tahapan demi tahapan birokrasi di Indonesia; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi yang ada sekarang ini terbentuk dari proses sejarah yang sangat panjang.

##### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia dan mampu menguraikan tahapan-tahapan terbentuknya.

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menjelaskan birokrasi Indonesia masa kerajaan
2. Kemampuan menjelaskan birokrasi Indonesia masa kolonial
3. Kemampuan menjelaskan birokrasi Indonesia masa reformasi

## 1.2. PENYAJIAN

### 1.2.1. Uraian dan contoh

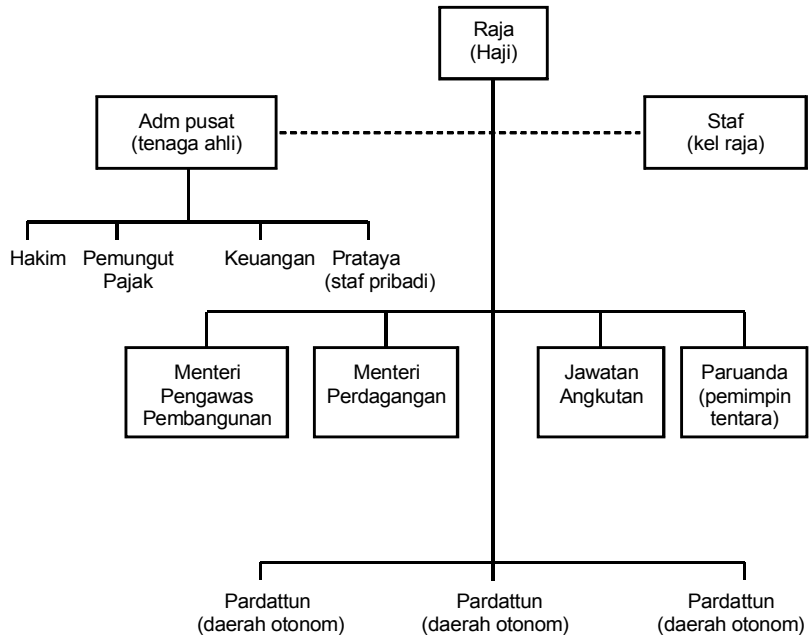
Birokrasi Indonesia terbentuk berdasarkan sejarah yang sangat panjang. Sejarah perkembangan birokrasi Indonesia dimulai sejak jaman kerajaan-kerajaan, terutama kerajaan Sriwijaya, kerajaan Majapahit, kerajaan Kutai dan kerajaan Mataram. Pada masa kerajaan ini, tipe birokrasi Indonesia masih bersifat tradisional karena hubungan yang ada adalah hubungan antara raja (dan kaum bangsawan) dan rakyat.

Kemudian tipe birokrasi itu berkembang pada jaman penjajahan kolonial Belanda. Pada masa ini pemerintah Hindia Belanda melakukan perubahan-perubahan terhadap tipe birokrasi yang tradisional. Dari masa inilah timbul tipe baru dari birokrasi Indonesia.

Untuk lebih jelasnya, sejarah perkembangan birokrasi Indonesia diuraikan sebagai berikut :

Pada masa kerajaan Sriwijaya (abad ke-7 sampai abad ke-14), raja adalah pemegang otoritas tertinggi. Raja dikelilingi oleh keluarga sebagai bawahan dan stafnya. Mereka itu adalah *Yuwaraja* (putra mahkota), *Pratiyuwaraja*, dan *Raja Kumara*. Di sekitar keluarga raja dibentuk administrasi pusat yang terdiri dari *Dandanayaka*, hakim raja yang melaksanakan kekuasaan raja untuk mengadili, *Nayaka* (pemungut pajak), dan *Prataya* (pengurus harta benda milik keluarga raja). *Prataya* merupakan staf pribadi raja yang paling penting, sebab di dalam prasasti Telaga Batu disebut Haji Prataya. Raja memiliki wilayah pribadi sekitar ibu kota yang merupakan basis ekonomi keluarga raja. Wilayah itu dihuni oleh *Hulun Haji*, di bawah pimpinan *Musdhaka*.

Meskipun sudah ada pembagian tugas dalam birokrasi pemerintahan Sriwijaya, namun semua "kekuasaan" masih berpusat pada raja, baik yang bersifat sipil, militer, maupun mistis. Sedangkan struktur kerajaan Sriwijaya dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut



Struktur di atas menunjukkan bahwa raja masih dianggap yang paling berkuasa dan menentukan. Segala kekuasaan secara mutlak masih berada di tangan raja.

Untuk pusat kekuasaan pemerintahan Majapahit (abad ke-13 sampai abad ke-17) ialah raja yang disebut Prabu. Beliau menduduki jabatan itu karena keturunan. Disamping sang Prabu, terdapat *Pahom narendra* (dewan raja), yang terdiri dari ayah, ibu, saudara-saudara dari ipar-ipar raja. Di dalam menjalankan pemerintahnya, sang Prabu dibantu oleh Patih Mangkubumi. Disamping itu juga dibantu oleh pejabat-pejabat lain, seperti misalnya *tumenggung*, *demung*, *kanuruhan*, dan lain-lain.

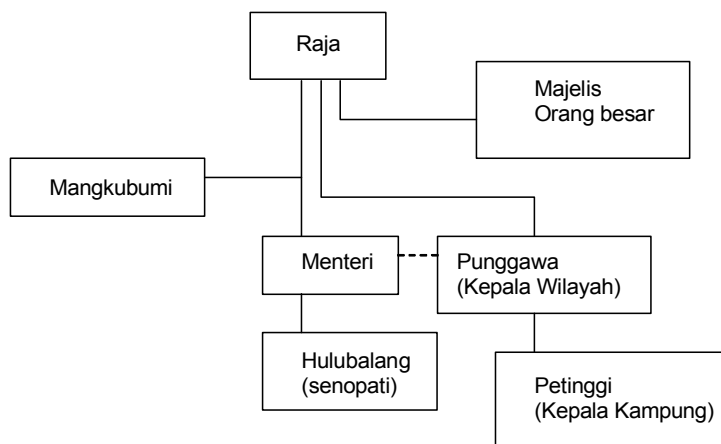
Birokrasi pemerintahan daerah dalam wilayah kerajaan Majapahit terdiri atas

1. birokrasi pemerintahan yang dipimpin oleh keluarga raja yang kawin dengan penguasa-penguasa daerah terutama di Jawa;
2. birokrasi pemerintahan daerah di luar Jawa, yang dipimpin oleh penguasa daerah yang mengakui kedaulatan Majapahit.

Dengan demikian benih-benih birokrasi pemerintahan sudah mulai dibentuk pada jaman kerajaan Majapahit, seperti nampak pada pembagian tugas para pejabat beserta persyaratan dan tingkah lakunya. Hal ini ditentukan secara tertulis dalam *Nawaratya* serta *Raja kapa-kapa* untuk pejabat pusat, dan *Rajapatigundala* untuk pejabat-pejabat daerah beserta aturan-aturan lain tentang pertahanan.

Intinya struktur pemerintahan Kerajaan Majapahit terdiri dari pemerintah pusat dan daerah. Masing-masing kerajaan daerah diberi otonomi penuh dan memiliki perangkat pemerintahan yang lengkap, namun terdapat kewajiban-kewajiban tertentu kepada pemerintah.

Tipe birokrasi pada jaman Kerajaan Kutai Kertanegara (abad ke-14 sampai abad ke-17) berkembang ketika dipimpin oleh Aji Pangeran Sinum Panji Mandapa. Pada masa ini kerajaan Kutai Kertanegara (telah digabungkan dengan kerajaan Kutai Martapura sehingga menjadi Kerajaan Kutai Ing Martapura) telah memiliki undang-undang dasar (UUD) yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Panji Selatan. Menurut UUD ini, dasar negaranya adalah Hukum Islam Hukum Adat. Dari pasal-pasalny terlihat bahwa selain adat asli Kutai, ajaran Islam pun memegang peranan penting bagi pelaksanaan hukum di kerajaan ini. Sedangkan struktur organisasi kerajaan Kutai Ing Martapura adalah sebagai berikut



Di dalam skema tersebut nampak bahwa raja merupakan penguasa tertinggi kerajaan dan merupakan sumber dari segala-

galanya di dalam negara dilandasi oleh pemikiran bahwa raja adalah orang yang akan menjamin kesejahteraan dan keselamatan rakyat.

Kerajaan Mataram (abad ke-14 sampai abad ke-17) diperintah berdasarkan kekuatan kharismatik tradisional dibangun suatu tata pemerintahan Mataram yang berpusat pada raja-raja. Pada masa Sultan Agung dibantu oleh seorang kepercayaan yang disebut sebagai Patih dan bergelar Tumenggung.

Dalam perkembangan lebih lanjut birokrasi pemerintahan pusat disusun sebagai berikut

1. Pemerintahan dalam keraton diserahkan kepada Wedana Gedong Kiwa dan Wedana Gedong Tengen, yang mengurus keuangan dan perbendaharaan keraton
2. Wedana Keparak Kiwa dan Wedana Keparak Tengen, yang bertugas mengurus keprajuritan dan pengadilan.

Raja dibantu oleh seorang Patih dan para penasehat. Untuk mempertahankan kekuasaannya, raja Mataram menggunakan cara kekuasaan, memaksa orang-orang kuat untuk tinggal di keraton, dan cara perkawinan.

Kemudian pada jaman penjajahan Hindia Belanda, mulai akhir abad ke-19, sudah timbul kesadaran mengenai pola hubungan antara rakyat biasa dan priyayi yang lebih baik, dengan lebih memfungsikan pejabat sebagai pemimpin rakyat. Birokrasi masa ini berwujud sebagai pangreh praja (*Inlandsch Bestuur*). Dimana *Inlandsch Bestuur* ini terdiri dari pangreh praja pribumi dan pangreh praja non pribumi (Hindia Belanda) yang disebut *Binnenlandsch Bestuur*.

Pemerintah Hindia Belanda melakukan upaya-upaya, yaitu mendidik anak-anak keturunan priyayi baik-baik di Jawa khususnya untuk menempuh pendidikan di Eropa sampai pada tingkat universitas dengan harapan akan dapat dipekerjakan pada pangreh praja. Harapan ini tidak lain agar bisa memimpin orang-orang pribumi dengan baik dan dapat membantu kepentingan.

Hasil dari pendidikan di Eropa inilah, rakyat Indonesia mengenal beberapa pemikiran (teori) tentang birokrasi, termasuk pemikiran birokrasi ala Weber. Perpaduan antara birokrasi yang tradisional dengan birokrasi barat inilah, yang kemudian diterapkan di negara Indonesia sampai sekarang.

Meskipun kita telah memasuki masa reformasi tetapi tipe budaya birokrasi Indonesia belum menunjukkan tanda perubahan yang berarti.

### **1.2.2. Latihan**

1. Bagaimana proses eksistensi birokrasi Indonesia saat ini ?
2. Kapan birokrasi Indonesia mulai terbentuk ?
3. Bagaimana birokrasi pemerintahan masa Kerajaan Sriwijaya ?
4. Bagaimana pula birokrasi pemerintahan masa Kerajaan Kutai Ing Martapura ?
5. Apa yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda terhadap anak-anak priyayi di Jawa ?

### **1.3. PENUTUP**

#### **1.3.1. Tes formatif**

1. Birokrasi Indonesia terbentuk melalui proses
  - A. transparan
  - B. berbelit-belit
  - C. sejarah yang panjang
  - D. ilmiah
2. Kerajaan-kerajaan yang bisa mempengaruhi tipe birokrasi Indonesia adalah
  - A. kerajaan dalam negeri
  - B. kerajaan luar negeri
  - C. kerajaan Sriwijaya dan kerajaan Kutai
  - D. kerajaan bangsawan
3. Yang dididik oleh Hindia Belanda untuk belajar di Eropa adalah
  - A. priyayi baik-baik
  - B. pribumi
  - C. semua priyayi
  - D. priyayi di luar Jawa
4. Yang menerapkan hukum adat hukum Islam adalah masa
  - A. kerajaan Sriwijaya
  - B. kerajaan Majapahit
  - C. kerajaan Kutai Ing Martapura
  - D. kerajaan Mataram
5. Yang mempunyai Patih Gajah Mada adalah
  - A. kerajaan Sriwijaya
  - B. kerajaan Majapahit
  - C. kerajaan Kutai Ing Martapura
  - D. kerajaan Mataram



### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$$

Arti tingkat penguasaan

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

Birokrasi Indonesia terbentuk berdasarkan sejarah yang sangat panjang. Sejarah perkembangan birokrasi Indonesia dimulai sejak jaman kerajaan-kerajaan, terutama kerajaan Sriwijaya, kerajaan Majapahit, kerajaan Kutai dan kerajaan Mataram. Pada masa kerajaan-kerajaan ini, raja adalah pemegang otoritas tertinggi. Raja merupakan penguasa tertinggi kerajaan dan merupakan sumber dari segala-galanya di dalam negara dilandasi oleh pemikiran bahwa raja adalah orang yang akan menjamin kesejahteraan dan keselamatan rakyat. Raja merupakan penguasa tertinggi kerajaan dan merupakan sumber dari segala-galanya di dalam negara dilandasi oleh pemikiran bahwa raja adalah orang yang akan menjamin kesejahteraan dan keselamatan rakyat.

Kemudian tipe birokrasi itu berkembang pada jaman penjajahan kolonial Belanda. Pada masa ini pemerintah Hindia Belanda melakukan perubahan-perubahan terhadap tipe birokrasi

yang tradisional. Dari masa inilah timbul tipe baru dari birokrasi Indonesia.

Pemerintah Hindia Belanda melakukan upaya-upaya, yaitu mendidik anak-anak keturunan priyayi baik-baik di Jawa khususnya untuk menempuh pendidikan di Eropa sampai pada tingkat universitas dengan harapan akan dapat dipekerjakan pada pangreh praja. Hasil dari pendidikan di Eropa inilah, rakyat Indonesia mengenal beberapa pemikiran (teori) tentang birokrasi, termasuk pemikiran birokrasi ala Weber. Perpaduan antara birokrasi yang tradisional dengan birokrasi barat inilah, yang kemudian diterapkan di negara Indonesia sampai sekarang. Meskipun kita telah memasuki masa reformasi tetapi tipe budaya birokrasi Indonesia belum menunjukkan tanda perubahan yang berarti.

#### 1.3.5. Kunci jawaban tes formatif

- Nomor 1 jawaban C, sejarah yang panjang
- Nomor 2 jawaban C, kerajaan Sriwijaya dan Kutai
- Nomor 3 jawaban A, priyayi baik-baik
- Nomor 4 jawaban C, kerajaan Kutai Ing Martapura
- Nomor 5 jawaban B, kerajaan Majapahit

#### DAFTAR PUSTAKA

- Benveniste, Guy, 1994, *Birokrasi*, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada
- Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya
- Ngadisah & Darmanto, 2008, *Birokrasi Indonesia*, Jakarta, Penerbit Universitas Terbuka

#### SENARAI

mistis	sesuatu hal yang tidak terjangkau dengan akal manusia yang biasa
keraton	istilah Jawa untuk kerajaan
pribumi	penghuni asli (dari tempat yang bersangkutan)
tradisional	berkaitan dengan jaman dulu, belum ada perubahan, belum tersentuh modernisasi (pembaharuan)
otoritas tertinggi	pemilik kekuasaan tertinggi
kedaulatan	punya kemandirian untuk mengurus diri sendiri (tidak ada campur tangan orang/negara lain)

kharismatik  
tradisional  
priyayi

wibawa yang dimiliki seseorang pada jaman dulu

golongan berekonomi tinggi pada masyarakat jaman  
dulu

## **V.2. SUB POKOK BAHASAN**

### **Sumber kekuasaan Birokrasi**

#### **2.1. PENDAHULUAN**

##### **2.1.1. Deskripsi singkatan**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menyebutkan sumber-sumber kekuasaan birokrasi Indonesia dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang alasan mengapa birokrasi Indonesia demikian berpengaruh bagi seluruh sendi kehidupan masyarakat. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa kekuasaan bisa tetap eksis kalau terus didukung oleh sumber-sumber yang handal.

##### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menyebutkan sumber-sumber kekuasaan birokrasi Indonesia ini karena beberapa sebab : 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang sumber-sumber kekuasaan birokrasi; 2) bisa menyebutkan jenis-jenis sumber kekuasaan yang mampu mendukung eksistensi birokrasi itu sendiri; dan 3) bisa berpikir secara jernih bahwa birokrasi Indonesia yang ada sekarang ini didukung oleh sumber-sumber kekuasaan yang handal.

##### **2.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi Indonesia.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menyebutkan sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki birokrasi Indonesia
2. Kemampuan menyebutkan alasan kenapa birokrasi Indonesia mampu memiliki sumber-sumber kekuasaan tersebut
3. Kemampuan menjelaskan hubungan antara eksistensi birokrasi dengan sumber-sumber kekuasaan yang ada

## 2.2. PENYAJIAN

### 2.2.1. Uraian dan contoh

Alasan pertama mengapa birokrasi kuat secara politik adalah karena birokrasi secara institusional memiliki sumber-sumber kekuasaan yang sangat besar dibandingkan dengan institusi lainnya dalam sistem politik seperti partai politik, organisasi massa (ormas), organisasi profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kalangan pengusaha, organisasi keagamaan, asosiasi buruh, mahasiswa, dan sebagainya. Kalaupun organisasi/ kelompok di luar birokrasi (*extra bureaucratic forces*) memiliki sumber kekuasaan yang sama dengan birokrasi, kadar kepemilikan itu tidak akan sebesar dan sekuat apa yang dimiliki birokrasi.

Menurut Guy Peters (1978), setidaknya birokrasi memiliki empat sumber kekuasaan penting, yakni penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang berkait dengan pengambilan kebijakan adanya dukungan politik (legitimasi), dan sifatnya yang permanen dan stabil. Senada dengan Peters, menurut Mochtar Mas'ood (1987), birokrasi juga memiliki empat sumber kekuasaan, yakni peranannya sebagai personifikasi negara, penguasaan informasi, kepemilikan keahlian teknis, dan status sosial yang tinggi. Kesemua aset kepemilikan tersebut pada umumnya bersifat monopolistik, dimana tidak ada kelompok lain yang dapat berkompetisi dengan birokrasi secara seimbang dengan birokrasi. Contoh, kita dapat melihat perbandingan kepemilikan sumber-sumber kekuasaan birokrasi dibandingkan dengan institusi (kelompok) lainnya (seperti partai politik maupun kelompok buruh, pers, ataupun organisasi massa) dalam tabel berikut

Tabel 1. Perbandingan Penguasaan Aset Kekuasaan Antara Birokrasi Dengan Kelompok Lain

Sumber kekuasaan	Birokrasi	Parpol	Kel lain Mis. Buruh
Legitimasi personifikasi negara yang dijamin UU	√√		
Penguasaan informasi	√√	√	?
Keahlian teknis	√√	?	√
Status sosial yang tinggi	√√	?	-

Kontinuitas (kesinambungan lembaga)	√√	√	?
Peran dlm pembuatan dan pelaks kebijakan	√√	√	√
Penguasaan struktur jaringan	√√	?	?

Keterangan :

- √√ = mengindikasikan kepemilikan yang besar/kuat
- √ = mengindikasikan kepemilikan yang kecil
- ? = mengindikasikan ketidakpastian kepemilikan (bisa ya, bisa tidak)
- = mengindikasikan tidak adanya kepemilikan

Sebagaimana terlihat dalam tabel di atas, birokrasi menguasai setidaknya tujuh aset sumber kekuasaan yang tidak dimiliki oleh lembaga lainnya.

Legitimasi sebagai personifikasi negara, bisa dijelaskan karena birokrasilah yang mendapatkan mandat undaung-undang untuk mengatur kehidupan negara. Hal ini menjadikan birokrasi sangat berkuasa karena mempunyai legitimasi yang kuat untuk bertindak pada hal-hal yang diwenangkan kepadanya.

Penguasaan informasi, bisa dijelaskan bahwa sudah bertahun-tahun institusi birokrasi menjalankan berbagai macam tugas dan kewenangan yang rutin dilakukan. Hal ini menyebabkan mereka memiliki kesempatan untuk mengetahui secara detail segala macam informasi berkenaan dengan bidang tugas dan interkoneksi faktor yang berhubungan dengan tugas itu. Karena birokrat hampir seluruh waktu kerjanya dihabiskan di lingkungan departemen dimana dia bekerja.

Keahlian teknis, bisa dijelaskan bahwa sebuah institusi pemerintah biasanya terdiri dari berbagai macam pegawai yang memiliki pengetahuan dan keahlian di bidangnya. Aparatur memiliki berbagai keahlian teknis yang tidak dimiliki oleh pihak-pihak lain, misalnya dalam hal perencanaan pembangunan, pengelolaan keuangan negara, pengelolaan infrastruktur, penyelenggaraan pendidikan, pengelolaan transportasi, dan sebagainya.

Status sosial yang tinggi, bisa dijelaskan bahwa diakui atau tidak, profesi aparatur pemerintah masih dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai profesi yang "terhormat" dibandingkan dengan profesi lainnya. Akibatnya, aparatur pemerintah akan memiliki status sosial yang tinggi di tengah masyarakatnya.

Lembaga yang permanen, bisa dijelaskan bahwa dari sudut kestabilan, posisi pegawai dan institusi negeri memiliki tingkat yang paling tinggi dibandingkan dengan pegawai dan institusi lain. Perusahaan swasta seringkali bisa bangkrut dan gampang sekali dibubarkan apabila pemiliknya sudah tidak ingin meneruskan perusahaannya.

Peran dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, bisa dijelaskan bahwa tugas pokok birokrasi adalah melaksanakan kebijakan, akan tetapi birokrasi juga dapat mendorong pembuatan keputusan-keputusan publik yang dapat mempengaruhi kehidupan seluruh warga negara. Disamping itu, ia sekaligus juga dapat melakukan interpretasi dan melaksanakan keputusan yang telah ia buat. Hal ini tidak bisa dilakukan oleh lembaga-lembaga diluar birokrasi seperti LSM, Parpol, dan lain-lain.

Penguasaan struktur jaringan, bisa dijelaskan bahwa fungsi birokrasi adalah sebagai alat penyelenggara pemerintahan, keberadaan institusi birokrasi meliputi setiap desa/ kelurahan yang ada dalam negara atau daerah, belum lagi ditambah dengan berbagai macam unit teknis yang juga tersebar di berbagai tempat. Birokrasi dapat membangun dan mengelola jalan tol dan pelabuhan udara di kota besar. Juga membangun bendungan, melakukan kegiatan konservasi di tengah hutan belantara, dan sebagainya. Dengan struktur dan jaringan semacam ini, birokrasi tentu saja menjadi satu-satunya institusi yang mampu menjangkau dan berpengaruh terhadap perkembangan kehidupan manusia secara menyeluruh di semua tempat.

### **2.2.2. Latihan**

1. Apa yang dimaksud dengan sumber-sumber kekuasaan ?
2. Bagaimana tingkat kepemilikan sumber-sumber kekuasaan itu antara birokrasi, parpol, dan LSM ?
3. Sebut dan jelaskan minimal 2 (dua) sumber kekuasaan birokrasi !
4. Apa yang dimaksud dengan penguasaan atas struktur jaringan ? Jelaskan disertai contoh !
5. Dan apa pula yang dimaksud dengan "birokrasi sebagai organisasi yang permanen" ? Jelaskan disertai contoh !

Lembaga yang permanen, bisa dijelaskan bahwa dari sudut kestabilan, posisi pegawai dan institusi negeri memiliki tingkat yang paling tinggi dibandingkan dengan pegawai dan institusi lain. Perusahaan swasta seringkali bisa bangkrut dan gampang sekali dibubarkan apabila pemiliknya sudah tidak ingin meneruskan perusahaannya.

Peran dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, bisa dijelaskan bahwa tugas pokok birokrasi adalah melaksanakan kebijakan, akan tetapi birokrasi juga dapat mendorong pembuatan keputusan-keputusan publik yang dapat mempengaruhi kehidupan seluruh warga negara. Disamping itu, ia sekaligus juga dapat melakukan interpretasi dan melaksanakan keputusan yang telah ia buat. Hal ini tidak bisa dilakukan oleh lembaga-lembaga diluar birokrasi seperti LSM, Parpol, dan lain-lain.

Penguasaan struktur jaringan, bisa dijelaskan bahwa fungsi birokrasi adalah sebagai alat penyelenggara pemerintahan, keberadaan institusi birokrasi meliputi setiap desa/ kelurahan yang ada dalam negara atau daerah, belum lagi ditambah dengan berbagai macam unit teknis yang juga tersebar di berbagai tempat. Birokrasi dapat membangun dan mengelola jalan tol dan pelabuhan udara di kota besar. Juga membangun bendungan, melakukan kegiatan konservasi di tengah hutan belantara, dan sebagainya. Dengan struktur dan jaringan semacam ini, birokrasi tentu saja menjadi satu-satunya institusi yang mampu menjangkau dan berpengaruh terhadap perkembangan kehidupan manusia secara menyeluruh di semua tempat.

### **2.2.2. Latihan**

1. Apa yang dimaksud dengan sumber-sumber kekuasaan ?
2. Bagaimana tingkat kepemilikan sumber-sumber kekuasaan itu antara birokrasi, parpol, dan LSM ?
3. Sebut dan jelaskan minimal 2 (dua) sumber kekuasaan birokrasi !
4. Apa yang dimaksud dengan penguasaan atas struktur jaringan ? Jelaskan disertai contoh !
5. Dan apa pula yang dimaksud dengan "birokrasi sebagai organisasi yang permanen" ? Jelaskan disertai contoh !



## **2.3. PENUTUP**

### **2.3.1. Tes formatif**

1. Alasan utama birokrasi kuat secara politik adalah
  - A. karena organisasi besar
  - B. karena memiliki presiden
  - C. karena memiliki sumber-sumber kekuasaan
  - D. karena mengancam
2. birokrasi mendapatkan mandat undang-undang. Hal menunjukkan bahwa birokrasi
  - A. memiliki undang-undang
  - B. memiliki mandat
  - C. memiliki lembaga yang membuat undang-undang
  - D. memiliki legitimasi sebagai personifikasi negara
3. Yang memiliki penguasaan atas struktur jaringan adalah
  - A. birokrasi
  - B. jaringan lembaga
  - C. struktur lembaga
  - D. sarana jalan
4. Profesi aparatur sebagai pegawai negeri mendapat tempat "yang terhormat" adalah penguasaan atas sumber kekuasaan
  - A. Status sosial yang tinggi
  - B. Keahlian teknis
  - C. Lembaga yang permanen
  - D. Penguasaan informasi
5. Pegawai birokrasi sudah bekerja selama bertahun-tahun, sehingga memiliki informasi secara detail, adalah penguasaan atas sumber kekuasaan
  - A. Status sosial yang tinggi
  - B. Keahlian teknis
  - C. Lembaga yang permanen
  - D. Penguasaan informasi

### **2.3.2. Umpan balik**

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$$

Arti tingkat penguasaan

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 2.3.4. Rangkuman

Alasan pertama mengapa birokrasi kuat secara politik adalah karena birokrasi secara institusional memiliki sumber-sumber kekuasaan yang sangat besar dibandingkan dengan institusi lainnya dalam sistem politik seperti partai politik, organisasi massa (ormas), organisasi profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kalangan pengusaha, organisasi keagamaan, asosiasi buruh, mahasiswa, dan sebagainya. Kalaupun organisasi/ kelompok di luar birokrasi (*extra bureaucratic forces*) memiliki sumber kekuasaan yang sama dengan birokrasi, kadar kepemilikan itu tidak akan sebesar dan sekuat apa yang dimiliki birokrasi.

Menurut Guy Peters (1978), setidaknya birokrasi memiliki empat sumber kekuasaan penting, yakni penguasaan informasi dan keahlian, kewenangan yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan adanya dukungan politik (legitimasi), dan sifatnya yang permanen dan stabil. Senada dengan Peters, menurut Mochtar Mas'oeed (1987), birokrasi juga memiliki empat sumber kekuasaan, yakni peranannya sebagai personifikasi negara, penguasaan informasi, kepemilikan keahlian teknis, dan status sosial yang tinggi. Kesemua aset kepemilikan tersebut pada umumnya bersifat monopolitik, dimana tidak ada kelompok lain yang dapat berkompetisi dengan birokrasi secara seimbang dengan birokrasi.

### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban C, karena memiliki sumber-sumber kekuasaan

Nomor 2 jawaban D, memiliki legitimasi sebagai personifikasi negara

Nomor 3 jawaban A, birokrasi

Nomor 4 jawaban A, status sosial yang tinggi

Nomor 5 jawaban D, penguasaan informasi

### DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, 1996, Birokrasi, diterjemahkan oleh m. Rusli Karim Dan Totok daryanto, Yogyakarta, CV Tiara Wacana

Benveniste, Guy, 1994, Birokrasi, Jakarta, PT rajaGrafindo Persada

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi Setiono, 2005, Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi", Jakarta, Gugus Press

### SENARAI

personifikasi	pengumpulan (pelambangan) benda mati sebagai orang atau manusia
interkoneksi	saling berhubungan satu sama lain dan terjalin erat
konservasi	pemeliharaan dan perlindungan sesuatu untuk mencegah kerusakan dan kemusnahan dengan jalan mengawetkan
<i>extra bureaucratic forces</i>	kelompok-kelompok yang berada di luar birokrasi, misalnya partai politik, organisasi massa, LSM, dsb
permanen	bersifat menetap, tidak mungkin berubah
status sosial	posisi seseorang berkaitan dengan kepemilikan harta bendanya, misalnya status sosialnya tinggi atau rendah

### **V.3. SUB POKOK BAHASAN**

#### **Peran dan fungsi spesifik Birokrasi dalam Negara Republik Indonesia**

#### **3.1. PENDAHULUAN**

##### **3.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan peran dan fungsi spesifik birokrasi dalam negara RI dengan terlebih dahulu menjelaskan tentang eksistensi birokrasi tersebut. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa peran dan fungsi birokrasi adalah sangat luas.

##### **3.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menguraikan peran dan fungsi spesifik birokrasi dalam negara RI ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang peran dan fungsi birokrasi dalam negara RI; 2) bisa menyebutkan peran spesifik birokrasi; dan 3) bisa menyebutkan fungsi spesifik birokrasi yang ada sekarang ini.

##### **3.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menguraikan peran dan fungsi spesifik birokrasi dalam negara RI.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. kemampuan menguraikan peran dan fungsi birokrasi Indonesia
2. Kemampuan menyebutkan peran spesifik birokrasi Indonesia
3. Kemampuan menyebutkan fungsi spesifik birokrasi Indonesia

### 3.2. PENYAJIAN

#### 3.2.1. Uraian dan contoh

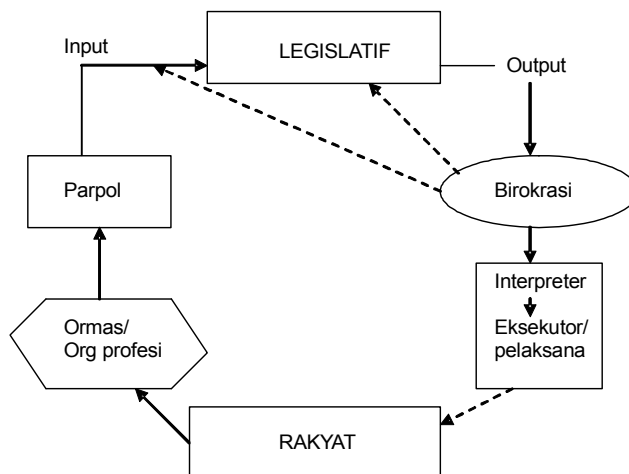
Sebagaimana telah disebutkan dalam sub pokok bahasan sebelumnya, birokrasi adalah merupakan organ utama dalam sistem dan kegiatan pemerintahan yang dapat berbuat atas nama negara. Oleh karenanya, birokrasi sangat kuat secara politis dan akibatnya cenderung menjadi *the single authoritarian institution* (satu-satunya institusi yang mempunyai kewenangan).

Alasan mengapa birokrasi sangat kuat secara politis, selain karena kepemilikannya atas sumber-sumber kekuasaan, kedua adalah karena peran dan fungsi birokrasi yang sangat spesifik. Peran dan fungsi ini tidak dapat diperankan oleh lembaga atau kelompok sosial lainnya, sehingga praktis birokrasi menjadi institusi yang paling berkuasa (*the most powerful institution*) secara riil dalam sistem politik dibanding partai yang berkuasa (*the ruling party*) sekalipun.

Birokrasi setidaknya memiliki 4 (empat) tugas/peranan dalam penyelenggaraan negara yakni

1. Peran dalam proses input
2. Peran dalam proses legislatif
3. Peran sebagai perterjemah (*interpreter*) kebijakan politik, dan
4. Peran sebagai pelaksana (*eksekutor*) kebijakan politik

Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Dari gambar diatas, dapat kita lihat bahwa birokrasi berperan secara multifungsi dalam sistem politik. Peran-peran birokrasi bisa dijelaskan sebagai berikut

Dalam proses input, birokrasi dapat berperan untuk memberikan usulan dan pendapat (menyampaikan aspirasi) kepada lembaga legislatif untuk diproses menjadi sebuah kebijakan (*policy*) ataupun peraturan (*regulation*). Dalam proses ini birokrasi berperan seperti kelompok kepentingan (*interest group*) maupun kelompok penekan (*pressure group*). Contoh dari peran ini adalah demo yang dilakukan oleh guru dan dosen tentang pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dan dosen. Tindakan para guru dan dosen ini diaktakan sebagai bentuk *interest group* dan atau *pressure group* dari aparatur birokrasi.

Peran dalam proses legislatif (di Dewan Perwakilan Rakyat/ DPR), karena birokrasi memiliki banyak aset informasi yang sangat dibutuhkan dalam pengambilan keputusan pada lembaga legislatif, maka institusi birokrasi yang terkait dengan pembahasan suatu rancangan keputusan biasanya akan dipanggil untuk memberikan pendapat maupun klarifikasi sebelum keputusan ditetapkan. Misalnya, bila DPR ingin mengambil keputusan di bidang pendidikan, pertahanan keamanan, atau ekonomi, maka mereka akan memanggil aparat birokrasi untuk dimintai pendapat/masukan.

Peran sebagai interpreter kebijakan politik, bahwa seluruh produk (*output*) kebijakan atau keputusan dari lembaga legislatif (DPR) adalah masih dalam tataran global, belum terperinci secara teknis. Oleh sebab itu tidak dapat langsung dijalankan dalam penyelenggaraan negara. Agar kebijakan atau keputusan itu dapat diimplementasikan, maka birokrasilah yang membuat tafsiran dan perincian kebijakan itu secara teknis.

Peran sebagai eksekutor kebijakan politik, agar kebijakan/ keputusan yang dikeluarkan oleh DPR/ lembaga legislatif dapat berjalan di tengah masyarakat, maka birokrasi bertugas untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan itu. Bila DPR/DPRD membuat kebijakan tentang pendidikan, maka aparat birokrasi dari Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang akan melaksanakan kegiatan pendidikan yang sudah ditetapkan.

Peran-peran yang multifungsi itu tidak mungkin diperankan oleh golongan/institusi lain, misalnya parpol, LSM, organisasi massa, dan sebagainya.

### 3.2.2. Latihan

1. Mengapa birokrasi dijuluki *the most powerfull instution* ?
2. Sebut dan jelaskan peran dan fungsi birokrasi !
3. Berikan contoh peran birokrasi dalam proses input !
4. Berikan contoh peran birokrasi dalam peran sebagai eksekutor kebijakan politik !
5. Berikan contoh peran birokrasi dalam proses legislatif (DPR) !

### 3.3. PENUTUP

#### 3.3.1. Tes formatif

1. Birokrasi mendapat julukan
  - A. the most powerfull institution
  - B. the power of love
  - C. the higher power
  - D. the higher love
2. Birokrasi harus memerinci kebijakan yang dikeluarkan oleh DPR, adalah contoh peran birokrasi sebagai
  - A. eksekutor kebijakan
  - B. interpreter kebijakan
  - C. dalam proses legislatif
  - D. dalam proses input
3. Harus melaksanakan/menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh DPR adalah contoh peran birokrasi sebagai
  - A. eksekutor kebijakan
  - B. interpreter kebijakan
  - C. dalam proses legislatif
  - D. dalam proses input
4. Karena memiliki berbagai aset informasi adalah contoh peran birokrasi sebagai
  - A. eksekutor kebijakan
  - B. interpreter kebijakan
  - C. dalam proses legislatif
  - D. dalam proses input
5. Peranan birokrasi adalah sebagai berikut, kecuali
  - A. eksekutor kebijakan
  - B. interpreter kebijakan
  - C. dalam proses legislatif
  - D. dalam proses negosiasi

### 3.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$$

Arti tingkat penguasaan

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 3.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 3.3.4. Rangkuman

Alasan mengapa birokrasi sangat kuat secara politis, selain karena kepemilikannya atas sumber-sumber kekuasaan, kedua adalah karena peran dan fungsi birokrasi yang sangat spesifik. Peran dan fungsi ini tidak dapat diperankan oleh lembaga atau kelompok sosial lainnya, sehingga praktis birokrasi menjadi institusi yang paling berkuasa. Birokrasi setidaknya memiliki 4 (empat) tugas/peranan dalam penyelenggaraan negara yakni 1) Peran dalam proses input; 2) Peran dalam proses legislatif; 3) Peran sebagai perterjemah (*interpreter*) kebijakan politik, dan 4) Peran sebagai pelaksana (*eksekutor*) kebijakan politik.

Dalam proses input, birokrasi dapat berperan untuk memberikan usulan dan pendapat (menyampaikan aspirasi) kepada lembaga legislatif untuk diproses menjadi sebuah kebijakan (*policy*) ataupun peraturan (*regulation*). Peran dalam proses legislatif (di Dewan Perwakilan Rakyat/DPR), karena birokrasi memiliki banyak aset informasi yang sangat dibutuhkan dalam pengambilan keputusan



pada lembaga legislatif. Peran sebagai interpreter kebijakan politik, bahwa seluruh produk (*output*) kebijakan atau keputusan dari DPR adalah masih dalam tataran global, belum terperinci secara teknis. Agar kebijakan atau keputusan itu dapat diimplementasikan, maka birokrasilah yang membuat tafsiran dan perincian kebijakan itu secara teknis. Peran sebagai eksekutor kebijakan politik, agar kebijakan/keputusan yang dikeluarkan oleh DPR/lembaga legislatif dapat berjalan di tengah masyarakat, maka birokrasi bertugas untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan itu. Peran-peran yang multifungsi itu tidak mungkin diperankan oleh golongan/institusi lain, misalnya parpol, LSM, organisasi massa, dan sebagainya.

### 3.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban, A the most powerfull institution

Nomor 2 jawaban B, interpreter

Nomor 3 jawaban A, eksekutor kebijakan

Nomor 4 jawaban C, dalam proses legislatif

Nomor 5 jawaban D, dalam proses negosiasi

### DAFTAR PUSTAKA

Blau, Peter, Meyer, Marshall, 2000, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, Jakarta, Penerbit Prestasi Pustakaraya

Budi Setiono, 2005, Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi", Jakarta, Gugus Press

Osborne, David & Peter Plastrik, 2001, Memangkas Birokrasi, Jakarta, Penerbit PPM

Said, Mas'ud, 2007, Birokrasi di Negara Birokratis, Malang, Penerbit UMM

### SENARAI

<i>the single authoritarian institution</i>	satu-satunya institusi yang mempunyai kewenangan, biasanya pemerintah/birokrasi
mengimplementasikan	melaksanakan suatu aturan atau kebijakan
spesifik	bersifat khusus atau khas
<i>interpreter</i>	peran pemerintah/birokrasi sebagai perterjemah kebijakan politik
<i>eksekutor</i>	peran pemerintah/birokrasi sebagai pelaksana ( <i>eksekutor</i> ) kebijakan politik

<i>policy</i>	kebijakan (peraturan yang disusun oleh negara)
<i>regulation</i>	peraturan perundangan-undangan
<i>interest group</i>	kelompok kepentingan, sebuah organisasi yang anggotanya terdiri dari orang-orang yang punya tujuan yang sama
<i>pressure group</i>	kelompok penekan, sebuah organisasi yang dibentuk dengan tujuan menekan negara/pemerintah agar memenuhi tuntutananya



# VI

## POKOK BAHASAN *BUREAUCRATIC POLITY*

### VI.1. SUB POKOK BAHASAN Terbentuknya *bureaucratic polity*

#### 1.1. PENDAHULUAN

##### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan terbentuknya *bureaucratic polity* dengan terlebih dahulu menyebutkan tentang budaya-budaya yang ada di suatu negara. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa praktek birokrasi yang buruk akan berdampak pada munculnya tipe birokrasi yang lain.

##### 1.1.2. Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan terbentuknya *bureaucratic polity* ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan awal untuk eksistensi birokrasi; 2) bisa menjelaskan terbentuknya *bureaucratic polity*; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa praktek-praktek birokrasi harus baik sehingga memunculkan tipe birokrasi yang baik pula.

##### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan terbentuknya *bureaucratic polity* secara lengkap (komprehensif).

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menjelaskan terbentuknya *bureaucratic polity*
2. Kemampuan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya *bureaucratic polity*

## 1.2. PENYAJIAN

### 1.2.1. Uraian dan contoh

*Bureaucratic polity* atau masyarakat birokratik adalah merupakan sebuah fenomena penyelenggaraan negara yang tidak sesuai atau melenceng ditinjau dari sudut pandang demokrasi. Prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri merupakan prinsip dimana kekuasaan tidak berada di satu tangan penguasa saja tetapi berada di beberapa tangan penguasa. Sementara praktek *Bureaucratic polity* justru sebaliknya, yaitu kekuasaan puncak berada di satu penguasa saja.

Pada dasarnya, birokrasi seharusnya merupakan organ pelaksana dari konsepsi ataupun kebijakan politik, dan bukan pemegang kekuasaan itu sendiri. Tetapi praktek birokrasi di beberapa negara menunjukkan hal sebaliknya.

Secara teoritik, ciri-ciri *Bureaucratic Polity* adalah sebagai berikut :

1. Menggunakan instrumen birokrasi untuk melanggengkan kekuasaannya. Hal ini karena disadari bahwa birokrasi adalah organisasi besar yang secara otomatis punya anggota yang besar juga. Sehingga menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah langkah yang cerdas.
2. Rezim kekuasaan yang dijalankan oleh institusi birokrasi sendiri. Selain dipakai sebagai instrumen, birokrasi juga sebagai penguasa itu sendiri. Artinya dia yang boleh membuat aturan dan dia juga yang menjalankannya (misalnya Rezim militer yang berkuasa).
3. Birokrasi menjadi mesin politik dalam mengontrol masyarakat dan menopang kendali pemerintahan. Artinya birokrasilah yang bisa menghidupkan pemerintahan, dan buka lembaga lain.
4. Lembaga formal lain “dimandulkan”. Ketika organisasi birokrasi sudah sangat kuat mencengkeram seluruh proses kehidupan negara dan pemerintahan, maka lembaga lain, misalnya partai politik, organisasi massa, organisasi profesi dan lain-lain, akan tidak berdaya.

Contoh negara-negara yang menerapkan fenomena *bureaucratic polity* ini adalah negara-negara Indonesia, Philipina (Marcos), Thailand, Myanmar, Lybia, Korea, dan Amerika Latin.

Fenomena *Bureaucratic polity* ini biasanya didahului oleh kudeta militer dari pemerintahan sipil, dengan alasan pembenar

- a. Untuk menjamin stabilitas negara
- b. Untuk menjamin pelaksanaan pembangunan dan modernisasi
- c. Untuk menjaga persatuan dan kesatuan negara
- d. Menjaga kelangsungan ideologi nasional

Di dalam negara yang demokratis, kekuasaan seharusnya ada pada rakyat/ masyarakat yang dimanifestasikan melalui partai politik (*political parties*) atau kelompok kepentingan (*interest group*) atau pemegang kekuasaan adalah partai yang berkuasa (*the ruling party*), lembaga lain hanya sebagai penghias/pelengkap saja.

Sedangkan dalam *bureaucratic polity* kekuasaan sepenuhnya oleh birokrat (sipil maupun militer) atau juga oleh individu (kelompok) yang memperlakut birokrasi sebagai mesin politik. Jadi pemegang kekuasaan bukanlah rakyat, melainkan para birokrat itu sendiri. Sehingga disebut TIDAK ADA KEDAULATAN RAKYAT, karena tidak ada praktek penguasaan politik oleh perwakilan rakyat terhadap aparatur negara.

Selain itu, fenomena *bureaucratic polity* dipahami sebagai bagian dari proses “transisional” suatu negara, dari negara yang tadinya “*traditional-primordial*” menuju ke arah “*democratic pluralism*”. Yaitu masa transisi dalam proses modernisasi dimana kelompok penguasa tradisional (tuan tanah, tokoh agama, birokrat) digantikan perannya oleh kelompok menengah baru (profesional, pengusaha, executive).

### 1.2.2. Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan praktek *Bureaucratic polity* ?
2. Apa saja penyebab munculnya praktek *Bureaucratic polity* ?
3. Sebut dan jelaskan, ciri-ciri dari *Bureaucratic polity* secara teoritik !
4. Mengapa *Bureaucratic polity* cenderung muncul pada masa transisional ?

### 1.3. PENUTUP

#### 1.3.1. Tes formatif

1. *Bureaucratic polity* diartikan sebagai
  - A. masyarakat umum
  - B. masyarakat madani
  - C. masyarakat birokratik
  - D. masyarakat luas

2. *Bureaucratic polity* muncul pada penguasa yang bersifat
  - A. otoriter
  - B. demokratis
  - C. menengah
  - D. kekanak-kanakan
3. *Bureaucratic polity* muncul pada masa
  - A. emosional
  - B. lampau
  - C. kini
  - D. transisional
4. Ciri-ciri praktek *Bureaucratic polity* adalah antara lain
  - A. organisasi lain "dimandulkan"
  - B. organisasi lain sebagai mitra
  - C. organisasi lain diutamakan
  - D. organisasi lain didahulukan
5. Birokrasi dalam suatu negara seharusnya menjadi
  - A. organ tunggal
  - B. organ pelaksana
  - C. organ penguasa
  - D. organ lainnya

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

*Bureaucratic polity* atau masyarakat birokratik adalah merupakan sebuah fenomena penyelenggaraan negara yang tidak sesuai atau melenceng ditinjau dari sudut pandang demokrasi. Secara teoritik, ciri-ciri *Bureaucratic Polity* adalah sebagai berikut 1) Menggunakan instrumen birokrasi untuk melanggengkan kekuasaannya; 2) Rezim kekuasaan yang dijalankan oleh institusi birokrasi sendiri; 3) Birokrasi menjadi mesin politik dalam mengontrol masyarakat dan menopang kendali pemerintahan; 4) Lembaga formal lain “dimandulkan”. Contoh negara-negara Indonesia, Philipina (Marcos), Thailand, Myanmar, Lybia, Korea, dan Amerika Latin.

Fenomena *Bureaucratic polity* ini biasanya didahului oleh kudeta militer dari pemerintahan sipil, dengan alasan pembenar. Dalam *bureaucratic polity* kekuasaan sepenuhnya oleh birokrat (sipil maupun militer) atau juga oleh individu (kelompok) yang memperalat birokrasi sebagai mesin politik. Jadi pemegang kekuasaan bukanlah rakyat, melainkan para birokrat itu sendiri. Sehingga disebut TIDAK ADA KEDAULATAN RAKYAT.

Fenomena *bureaucratic polity* biasanya terjadi pada masa transisi dalam proses modernisasi dimana kelompok penguasa tradisional (tuan tanah, tokoh agama, birokrat) digantikan perannya oleh kelompok menengah baru (profesional, pengusaha, executive).

### 1.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban C, masyarakat birokratik

Nomor 2 jawaban A, otoriter

Nomor 3 jawaban D, transisional

Nomor 4 jawaban A, organisasi lain “dimandulkan”

Nomor 5 jawaban B, organ pelaksana



## DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad Setiawan, 1998, *Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham kekuasaan Jawa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Budiono, Priyo, Santosa, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, PT Rajawali Press, Jakarta
- Budi Setiono, 2005, , *Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*”, Jakarta, Gugus Press
- David Osborne dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* , England, A Plume Book
- Dwiyanto, Agus, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Jogja
- Karl D. Jackson, 1978, *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley, University of California

## SENARAI

dimandulkan	dibuat tidak berdaya, dilemahkan, di dunia politik berarti lembaga tersebut lemah posisi tawarnya
modernisasi	suatu perubahan atau proses menuju ke arah situasi yang serba maju (baik ilmu pengetahuan maupun teknologinya)
proses transisional	sebuah perubahan dari kondisi yang satu ke kondisi yang lain
traditional-primordial	gambaran kondisi yang mengutamakan hubungan bapak dan anak buahnya
democratic pluralism	gambaran kondisi yang sama rata, tidak ada hirarki kekuasaan
melenceng	jalannya tidak lurus, tidak sesuai
instrument	alat perlengkapan
political parties	partai politik, sebuah organisasi yang bertujuan memperoleh kekuasaan

## **VI.2. SUB POKOK BAHASAN**

### **Dampak munculnya *bureaucratic polity***

#### **2.1. PENDAHULUAN**

##### **2.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menguraikan dampak munculnya *bureaucratic polity* di Indonesia. Lebih lanjut mahasiswa bias menarik kesimpulan bahwa praktek-praktek birokrasi yang korup akan berdampak buruk bagi masyarakat.

##### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menguraikan dampak munculnya *bureaucratic polity* ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang eksistensi birokrasi; 2) bisa menyimpulkan dampak munculnya *bureaucratic polity* bagi masyarakat dan negara; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi harus bekerja sesuai kewenangan sehingga tidak mengakibatkan praktek-praktek yang merugikan pihak lain.

##### **2.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menguraikan bagaimana dampak munculnya *bureaucratic polity*, baik bagi masyarakat maupun bagi negara itu sendiri.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menguraikan dampak munculnya *bureaucratic polity*
2. Kemampuan menguraikan bagaimana dampak positif dari munculnya *bureaucratic polity*
3. Kemampuan menguraikan bagaimana dampak negatif dari munculnya *bureaucratic polity*

#### **2.2. PENYAJIAN**

##### **2.2.1. Uraian dan contoh**

Melihat bahwa praktek *bureaucratic polity* membawa kemandulan bagi eksistensi organisasi lain, juga merupakan praktek dari pemerintahan yang otoriter, maka sudah barang tentu

fenomena ini berdampak negatif bahkan sangat negatif bagi kehidupan masyarakat pada umumnya. Dampak negatif dari praktek *bureaucratic polity* ini adalah antara lain

Pertama, munculnya pemerintahan yang otoriter. Hal ini bisa dijelaskan bahwa dengan ciri-ciri seperti yang sudah disebutkan di atas, maka bisa dipastikan tidak ada lagi ruang bagi demokrasi. Rakyat tidak mungkin lagi bisa berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Semua keputusan hanya diambil oleh organisasi birokrasi yang mempunyai peran ganda yaitu sebagai organ pelaksana sekaligus sebagai penguasa.

Kedua, tidak adanya kontrol yg memadai. Ketika semua lembaga atau organisasi di luar birokrasi mandul dan rakyat juga tidak bisa berbuat apa-apa, maka praktek kesewenang-wenangan akan terjadi. Rakyat dan organisasi lain tidak punya daya untuk mengontrol pelaksanaan jalannya pemerintahan. Ketika kesewenang-wenangan terjadi maka praktek korupsi akan menyertainya. Karena birokrasi bisa dengan bebas menggunakan segala fasilitas, sumber kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki dengan semaunya sendiri tanpa kontrol dari pihak-pihak manapun.

Ketiga, tugas birokrasi terabaikan. Dengan segala hal yang bisa dilakukan oleh birokrasi penguasa tadi, maka ketika dia diminta untuk memilih, menjalankan tugasnya sebagai birokrasi atau menjalankan kekuasaannya, maka jelas dia akan memilih yang kedua. Sehingga tugas dia sebagai pelayan masyarakat dan sebagai organ pelaksana akan terabaikan.

Keempat, hilangnya rasionalitas manajemen dalam Institusi birokrasi. Tugas birokrasi yang diabaikan adalah awal dari hilangnya rasionalitas manajemen dalam institusi birokrasi ini.

Kelima, hilangnya netralitas politik. Dengan hilangnya netralitas politik ini maka muncullah kondisi yang mengabaikan tugas birokrasi, birokrasi sebagai penguasa, dan memandulkan organisasi lain, akan memunculkan praktek keberpihakan pada pihak tertentu yang tidak lain tidak bukan adalah berpihak kepada birokrasi sehingga yang seharusnya birokrasi itu netral dari kegiatan-kegiatan politik menjadi tidak netral lagi.

Jelas bahwa praktek-praktek *bureaucratic polity* ini sangat merugikan bagi seluruh sendi kehidupan bangsa dan negara. Untuk menghilangkan adalah hal yang sangat sulit untuk dilakukan. Tetapi untuk menuju kepada masyarakat yang demokratis, maka harus

diupayakan langkah-langkah untuk mengurangi atau mengeliminasi. Langkah-langkah itu antara lain adalah

Pertama, memperkuat aliansi kekuatan kelompok non birokrasi (partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, asosiasi buruh, mahasiswa, pengusaha dan ormas); kedua, kelompok ini harus bisa mengeliminir kembalinya birokrasi sebagai penguasa negara; dan ketiga, memperkuat tatanan sistem politik. Dengan langkah-langkah yang nyata dan komitmen yang kuat dari organisasi-organisasi non pemerintah ini maka sedikit demi sedikit praktek *bureaucratic polity* akan berkurang dan menghilang.

Sementara itu Weber juga memberi saran untuk mencegah akumulasi kekuasaan kepada pihak-pihak tertentu, yaitu antara lain :

- a. Kolegialitas berperan membatasi birokrasi tetapi tidak menguntungkan untuk kecepatan keputusan dan pengurangan tanggung jawab.
- b. Pemisahan kekuasaan sama dengan pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih.
- c. Administratif amatir administrasinya tidak bergaji, tetapi harus memiliki penghargaan publik untuk meraih kepercayaan umum.
- d. Demokrasi langsung pejabat dibimbing langsung oleh dan dapat dipertanggungjawabkan pada majelis.
- e. Representasi (perwakilan) kehadiran badan-badan perwakilan kolegial anggotanya dipilih melalui pemungutan suara.

### **2.2.2. Latihan**

1. Mengapa praktek *bureaucratic polity* harus dieliminir ?
2. Bagaimanakah dampak dari praktek *bureaucratic polity* tersebut ?
3. Apa yang harus dilakukan oleh organisasi-organisasi non pemerintah untuk mengurangi praktek *bureaucratic polity* ?
4. Bagaimana dampak praktek *bureaucratic polity* bagi partai politik ?

## **2.3. PENUTUP**

### **2.3.1. Tes formatif**

1. Praktek *bureaucratic polity* akan membawa dampak yang bersifat
  - A. positif
  - B. negatif
  - C. tidak berpengaruh
  - D. tidak berdampak

2. Dampak nyata dari praktek *bureaucratic polity* ini menimpa beberapa organisasi, diantaranya adalah, kecuali
  - A. partai politik
  - B. organisasi massa
  - C. organisasi profesi
  - D. organisasi birokrasi
3. Dalam praktek *bureaucratic polity*, organisasi birokrasi memegang peranan
  - A. lemah
  - B. sangat lemah
  - C. sangat kuat
  - D. biasa-biasa saja
4. Dalam praktek *bureaucratic polity*, tugas birokrasi menjadi :
  - A. terabaikan
  - B. dijalankan dengan baik
  - C. dijalankan dengan sungguh-sungguh
  - D. terselesaikan
5. Dalam praktek *bureaucratic polity*, fungsi kontrol dari organisasi partai politik
  - A. tidak ada/hilang
  - B. dijalankan dengan baik
  - C. dijalankan dengan sungguh-sungguh
  - D. terselesaikan

### 2.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

Jumlah jawaban yang benar x 100%
Tingkat penguasaan = $\frac{\text{-----}}{5}$

Arti tingkat penguasaan

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 2.3.4. Rangkuman

Dampak negatif dari praktek *bureaucratic polity* ini adalah antara lain : Pertama, munculnya pemerintahan yang otoriter; Kedua, tidak adanya kontrol yg memadai; ketika semua lembaga atau organisasi di luar birokrasi mandul dan rakyat juga tidak bisa berbuat apa-apa, maka praktek kesewenang-wenangan akan terjadi; ketiga, tugas birokrasi terabaikan karena lebih banyak menjalankan kekuasaannya; keempat, hilangnya rasionalitas manajemen dalam Institusi birokrasi; kelima, hilangnya netralitas politik.

Untuk menuju kepada masyarakat yang demokratis, maka harus diupayakan langkah-langkah untuk mengurangi atau mengeliminasinya. Langkah-langkah itu antara lain adalah pertama, memperkuat aliansi kekuatan kelompok non birokrasi (partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, asosiasi buruh, mahasiswa, pengusaha dan ormas); kedua, kelompok ini harus bisa mengeliminir kembalinya birokrasi sebagai penguasa negara; dan ketiga, memperkuat tatanan sistem politik.

### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban B, negatif

Nomor 2 jawaban D, organisasi birokrasi

Nomor 3 jawaban C, sangat kuat

Nomor 4 jawaban A, terabaikan

Nomor 5 jawaban A, tidak ada/hilang

### DAFTAR PUSTAKA

Akhmad Setiawan, 1998, Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham kekuasaan Jawa, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

Budi Setiono, 2005, , Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi", Jakarta, Gugus Press

Dwiyanto, Agus, 2006, Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia, Gajah Mada University Press, Jogja

- Karl D. Jackson, 1978, *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley, University of California
- Michel Vatikotis, 1993, *Indonesian Politics Under Soeharto Order, development, and Pressure For Change*, London, Routledge
- Toha, Miftah, 2003, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, PT Grafindo Perkasa Press, Jakarta

#### **SENARAI**

mengeliminasi	menghilangkan, menghapuskan sesuatu yang dianggap perlu dihilangkan atau dihapuskan
otoriter	suatu cara memerintah yang hanya berdasar pada perintah satu orang penguasa saja
amatir	kegiatan yang dilakukan atas dasar kesenangan dan bukan untuk memperoleh nafkah, misalnya orang yang bermain musik, sepak bola sebagai kesenangan
demokrasi	pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat
rasionalitas manajemen	tata pengelolaan organisasi yang disusun sesuai dengan pikiran orang banyak (berlaku umum)
netralitas politik	sebuah kehidupan politik yang tidak memihak siapapun

# VII

## POKOK BAHASAN REFORMASI BIROKRASI

### VII.1. SUB POKOK BAHASAN

#### Alasan-alasan reformasi birokrasi

##### 1.1. PENDAHULUAN

###### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menyebutkan alasan-alasan terjadinya reformasi birokrasi. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa reformasi birokrasi merupakan keharusan bagi masyarakat dengan dinamika yang sangat tinggi seperti di Indonesia.

###### 1.1.2 Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menyebutkan alasan-alasan terjadinya reformasi birokrasi ini karena beberapa alasan 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa mengetahui sebab-sebab terjadinya reformasi birokrasi; 2) bisa menjelaskan tahapan-tahapan terjadinya reformasi birokrasi; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa reformasi birokrasi merupakan keharusan bagi masyarakat dengan dinamika yang sangat tinggi seperti di Indonesia.

###### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan alasan-alasan terjadinya reformasi birokrasi dan mampu menjelaskan tahapan-tahapan terjadinya.

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menyebutkan alasan dari faktor internal terjadinya reformasi birokrasi
2. Kemampuan menyebutkan alasan dari faktor eksternal terjadinya reformasi birokrasi
3. Kemampuan menyebutkan alasan secara menyeluruh terjadinya reformasi birokrasi



## 1.2. PENYAJIAN

### 1.2.1. Uraian dan contoh

Pada umumnya kesan masyarakat terhadap birokrasi di negara manapun di dunia ini bersikap negatif. Fenomena krisis kepercayaan masyarakat pada birokrasi juga terjadi di Indonesia. Pasca reformasi, kepercayaan masyarakat kepada birokrasi (pemerintah) mencapai titik paling rendah. Sehingga ketika birokrasi menjalankan fungsi pengaturannya, rakyat tidak ada yang menggubris. PKL menolak ditertibkan. Demo terjadi dimana-mana. Birokrasi disinyalir sudah tidak mampu lagi merespon keinginan rakyat.

Yang jelas secara empiris bisa dilihat bahwa masyarakat secara sosiologis dan teknologis baik pada level nasional maupun internasional telah dan sedang mengalami berbagai perubahan pesat selama tiga dasawarsa terakhir. Mau tidak mau, birokrasi sebagai instrumen pemerintahan harus bisa bersikap responsive terhadap perubahan ini. Dari faktor-faktor inilah muncul tuntutan akan adanya reformasi birokrasi.

Dalam konteks global, ada beberapa variabel yang menjadi alasan perlunya reformasi birokrasi. Beberapa variabel itu antara lain, yaitu

**Pertama**, ketidakpuasan pada pemerintah. Ada beberapa alasan mengapa sebagian besar masyarakat tidak puas kepada pemerintah

- 1) organisasi pemerintah dipandang terlalu besar dan cenderung mengkonsumsi semua sumber daya. Oleh karena itu publik menuntut agar organisasi pemerintah dirampingkan dan anggarannya dipangkas;
- 2) pemerintah dipandang terlalu melakukan campur tangan dan melakukan kegiatan di sektor-sektor yang sebenarnya bisa dilakukan oleh swasta dan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu publik menuntut agar kewenangan pemerintah dikurangi, dan peranan yang selama ini mereka lakukan hendaknya didelegasikan kepada *private sector* dan *market mechanism*;
- 3) pemerintah dipandang memiliki cara tindak yang telah usang, dimana birokrasi dituduh memiliki pola kinerja yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen, tidak mengindahkan tuntutan pasar, dan tidak memiliki pola konsultasi yang baik terhadap warga negara. Karenanya publik menuntut agar lembaga-lembaga pemerintah mengimplementasikan konsepsi manajemen yang rasional, dan memandang rakyat sebagai konsumen yang memiliki hak-hak absolut.

**Kedua**, munculnya teori-teori ekonomi baru. Dimanapun adanya, pemerintahan pada suatu negara pasti selalu dipengaruhi oleh khasanah pemikiran (teori) ekonomi yang dibawa oleh para ekonom sebagai *government adviser*, atau juga lembaga think tank. Di Indonesia, teori ekonomi tentang pertumbuhan dan pemerataan kesejahteraan yang dibawa oleh ekonom-ekonom yang sering disebut sebagai "Mafia Berkeley", sangat mewarnai pengambilan kebijakan pemerintah. Sehingga ketika muncul teori-teori ekonomi baru, maka kebijakan pemerintah dan penyelenggaraan negara pasti juga akan ikut terpengaruh oleh munculnya teori-teori itu.

**Ketiga**, globalisasi dan perdagangan bebas. Dengan adanya globalisasi maka sekat-sekat antar negara akan menjadi semakin longgar. Dampak yang paling terasa dari efek globalisasi ini adalah kecenderungan semakin terintegrasikannya *capital markets* dalam tataran dunia yang bisa menyebabkan hilangnya elemen-elemen kedaulatan pada setiap negara. Dengan terjadinya globalisasi, dinamika suatu negara/daerah akan ditentukan oleh seberapa baik negara (pemerintah) itu dapat memenuhi keinginan dan melayani kebutuhan pasar khususnya *capital markets*.

**Keempat**, perkembangan teknologi. Pesatnya perkembangan teknologi, terutama teknologi informasi, jelas memiliki pengaruh yang sangat dominan terhadap perubahan manajemen pemerintahan. Pekerjaan yang dahulu diselesaikan secara manual sehingga membutuhkan sangat banyak tenaga kerja, sekarang sudah berubah menjadi alat-alat digital sehingga hanya membutuhkan sangat sedikit tenaga kerja. Ini menunjukkan bahwa model manajemen baru sangat diperlukan, karena situasi pekerjaan saat sekarang memang telah berubah total dari masa-masa sebelumnya.

**Kelima**, gerakan reformasi. Terjadinya gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsible, berakuntabilitas, bersih dan berwibawa. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun frame dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat.

**Keenam**, era otonomi daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti menjadi Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004, struktur birokrasi sudah tidak lagi tersentralisasi pada pemerintah pusat melainkan ada pada daerah kabupaten/kota. Kondisi ini

menuntut setiap penyelenggara pemerintahan di daerah untuk mengembangkan sistem birokrasi yang sesuai dengan warna dan aspirasi lokal.

### **1.2.2. Latihan**

1. Mengapa birokrasi perlu direformasi ?
2. Faktor-faktor apa saja yang bisa mempengaruhi masyarakat untuk menuntut reformasi birokrasi ?
3. Jelaskan bahwa globalisasi juga turut berperan dalam tuntutan reformasi !
4. Jelaskan juga bahwa perkembangan teknologi juga turut berperan dalam tuntutan reformasi !

### **1.3. PENUTUP**

#### **1.3.1. Tes formatif**

1. Birokrasi sudah tidak mampu lagi mengakomodasi kepentingan rakyat sehingga rakyat
  - A. menuntut agar birokrasi direformasi
  - B. menuntut agar birokrasi dibesarkan
  - C. menuntut agar birokrasi dihapuskan
  - D. menuntut agar birokrasi diabaikan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi tuntutan birokrasi adalah
  - A. Faktor internal dan eksternal
  - B. Faktor keberuntungan
  - C. Faktor kesengajaan
  - D. Faktor ketidaksengajaan
3. Variabel alasan yang mempengaruhi reformasi birokrasi adalah kecuali
  - A. ketidakpuasan kepada pemerintah
  - B. munculnya teori-teori ekonomi baru
  - C. perkembangan teknologi
  - D. perkembangan jumlah penduduk
4. Hilangnya elemen-elemen kedaulatan pada negara, adalah variabel alasan dari
  - A. globalisasi dan perdagangan bebas
  - B. munculnya teori-teori ekonomi baru
  - C. perkembangan teknologi
  - D. perkembangan jumlah penduduk

5. Perubahan wewenang dari sentralisasi ke desentralisasi, adalah implikasi dari variabel alasan
  - A. ketidakpuasan kepada pemerintah
  - B. munculnya teori-teori ekonomi baru
  - C. dilaksanakannya otonomi daerah
  - D. perkembangan jumlah penduduk

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

Jumlah jawaban yang benar x 100%
$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{-----}}{5}$

Arti tingkat penguasaan

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

Bahwa masyarakat secara sosiologis dan teknologis baik pada level nasional maupun internasional telah dan sedang mengalami berbagai perubahan pesat selama tiga dasawarsa terakhir. Mau tidak mau, birokrasi sebagai instrumen pemerintahan harus bisa bersikap responsive terhadap perubahan ini.

Dalam konteks global, ada beberapa variabel yang menjadi alasan perlunya reformasi birokrasi. Beberapa variabel itu antara lain, yaitu 1) ketidakpuasan pada pemerintah. Ada beberapa alasan yaitu organisasi pemerintah dipandang terlalu besar, pemerintah

dipandang terlalu melakukan campur tangan di sektor-sektor yang sebenarnya bisa dilakukan oleh swasta dan masyarakat itu sendiri, dan pemerintah dipandang memiliki cara tindak yang telah usang; 2) munculnya teori-teori ekonomi baru sehingga kebijakan pemerintah dan penyelenggaraan negara pasti terpengaruh oleh munculnya teori-teori itu; 3) globalisasi dan perdagangan bebas; 4) perkembangan teknologi; 5) gerakan reformasi. Terjadinya gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsible, berakuntabilitas, bersih dan berwibawa.; dan 6) era otonomi daerah, dalam pelaksanaan otonomi daerah, struktur birokrasi sudah tidak lagi tersentralisasi pada pemerintah pusat melainkan ada pada daerah kabupaten/kota sehingga menuntut setiap penyelenggara pemerintahan di daerah untuk mengembangkan sistem birokrasi yang sesuai dengan warna dan aspirasi lokal.

#### **1.3.5. Kunci jawaban tes formatif**

- Nomor 1 jawaban A, menuntut agar birokrasi direformasi
- Nomor 2 jawaban A, faktor internal dan eksternal
- Nomor 3 jawaban D, perkembangan jumlah penduduk
- Nomor 4 jawaban A, globalisasi dan perdagangan bebas
- Nomor 5 jawaban C, dilaksanakannya otonomi daerah

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Akhmad Setiawan, 1998, *Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham kekuasaan Jawa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Budi Setiono, 2005, , *Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*”, Jakarta, Gugus Press
- Dwiyanto, Agus, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Jogja
- Toha, Miftah, 2003, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, PT Grafindo Perkasa Press, Jakarta
- Osborne, David dan Plastrik, Peter, 2001, *Memangkas Birokrasi*, Penerbit PPM, Jakarta

**SENARAI**

empiris	berdasarkan pengalaman, terutama berasal dari pengamatan yang telah dilakukan
lembaga think thank	sebuah lembaga yang dibentuk oleh penguasa untuk menjadi tokoh pemikir dalam menyelesaikan persoalan-persoalan negaranya
responsive	bersifat mudah menanggapi jika terjadi suatu peristiwa
market mechanism	mekanisme pasar, berlaku aturan jika ada barang penawaran tinggi, tidak ada barang penawaran rendah
absolut	mutlak
government adviser	artinya sama dengan lembaga think thank
capital markets	modal untuk pasar
globalisasi	kondisi yang muncul karena pengaruh dunia internasional

## **VII.2. SUB POKOK BAHASAN**

### **Beberapa pemikiran tentang reformasi**

#### **2.1. PENDAHULUAN**

##### **2.1.2. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menyebutkan beberapa pemikiran tentang reformasi birokrasi. Lebih lanjut mahasiswa bisa menjelaskan bahwa pemikiran tentang reformasi birokrasi muncul berasal lebih dari 1 (satu) orang.

##### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menyebutkan beberapa pemikiran tentang reformasi birokrasi ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami beberapa pemikiran tentang reformasi; 2) bisa menyebutkan pemikiran tentang reformasi birokrasi dari beberapa pemikir; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa ide pemikiran tentang reformasi birokrasi akan lebih baik jika tidak hanya dari 1 (satu) pemikir.

##### **2.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menyebutkan beberapa pemikiran tentang reformasi birokrasi.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menjelaskan pemikiran reformasi birokrasi dari David Osborne
2. Kemampuan menjelaskan pemikiran reformasi birokrasi dari Agus Dwiyanto
3. Kemampuan menjelaskan pemikiran reformasi birokrasi dari Budi Setiyono

#### **2.2. PENYAJIAN**

##### **2.2.1. Uraian dan contoh**

Di Indonesia, upaya-upaya untuk melakukan reformasi sebenarnya sudah dilakukan. Upaya-upaya itu antara lain

**Pertama**, merampingkan struktur birokrasi. Dari yang awalnya kaya struktur miskin fungsi, berubah menjadi miskin struktur kaya

fungsi. Contohnya adalah penghapusan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial. Di daerah-daerah berlomba-lomba untuk mengurangi struktur birokrasinya, dari yang awalnya ada belasan instansi menjadi hanya kurang dari sepuluh instansi.

**Kedua**, Sosialisasi/Seminar/Lokakarya tentang reformasi birokrasi. Banyak sekali kegiatan-kegiatan itu dilaksanakan baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, agar semua pihak bisa mengetahui dan memahami bahwa pemerintah tengah giat menjalankan program reformasi birokrasi yang harus didukung oleh semua komponen dalam masyarakat tanpa kecuali.

**Ketiga**, menerapkan *One Stop Services* (sistem pelayanan satu atap), yaitu suatu sistem pelayanan yang diwujudkan dalam satu ruang (atap). Hal ini dilakukan untuk mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Misalnya, jika biasanya pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) membutuhkan waktu sekitar satu bulan, maka setelah menerapkan *One Stop Services* ini bisa dipercepat menjadi hanya satu minggu. Beberapa daerah sudah membentuknya tetapi sebagian ada yang berhasil dan sebagian ada yang tidak.

Tetapi langkah-langkah yang sudah diambil oleh pemerintah tersebut, belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Sehingga masih dibutuhkan pemikiran-pemikiran tentang reformasi birokrasi. Ada beberapa ahli yang menyumbangkan pemikirannya, yaitu

**DAVID OSBORNE**; tentang pembaruan organisasi pemerintah menuju pemerintahan wirausaha. Bukan hanya perampingan, swastanisasi, menekan pemborosan/kecurangan tetapi MENGUBAH DNA organisasi pemerintah sehingga memiliki perilaku inovatif tanpa didorong dari luar, melalui 1) Strategi inti (maksud organisasi); 2) Strategi Konsekuensi (atas kinerja); 3) Strategi Pelanggan (pertanggungjawaban); 4) Strategi Kontrol (memberdayakan agar bisa berinovasi); dan 5) Strategi Budaya (mengubah perilaku, perasaan dan cara berpikir)

**AGUS DWIYANTO**; reformasi birokrasi dilakukan melalui 1) Perubahan struktur sehingga pelayanan yang dulunya lama dan berbelit-belit, dirubah menjadi pelayanan yang sederhana dan responsif; 2) Perubahan non-struktur (kultur) budaya dan etika harus dirubah yang awalnya *ewuh-pekewuh*, berubah menjadi obyektif dan transparan; dan 3) Perubahan lingkungan, yaitu kontrol yang efektif dari organisasi-organisasi di sekitarnya. Diharapkan dengan kontrol ini maka birokrasi bisa bergerak dengan benar.



### **BUDI SETIYONO**

- a. *Market Government* organisasi birokrasi adalah organisasi yang terlalu besar sehingga harus didesentralisasikan; Birokrasi menjadi sama dengan organisasi swasta sehingga manajemen juga harus sama; ada spirit *entrepreneurship*, murah dan rasional.
- b. *Participatory Government* (antitesa dari *market Government*) birokrasi harus menyediakan ruang untuk berpartisipasi publik sehingga birokrasi harus datar, turut dalam pengambilan keputusan, ada ruang konsultasi dan mau mendengarkan
- c. *Flexible Government* birokrasi harus cepat merespon perkembangan, tidak permanen, sistem kontrak, pengambilan keputusan tidak baku tetapi berubah-ubah, murah tapi harus berkoordinasi antar *top-level*.
- d. *Deregulated Government* disini birokrasi lebih baik bertindak daripada melihat dan menunggu, diberi kesempatan dalam proses politik, organisasi harus bisa memangkas peraturan, manajer diberi kebebasan dalam memimpin, cerdas, memberi sebanyak-banyaknya servis kepada masyarakat.

### **2.2.2. Latihan**

1. Apa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam mereformasi birokrasi ?
2. Apa pendapat David Osborne tentang reformasi birokrasi ?
3. Apa pendapat Agus Dwiyanto tentang reformasi birokrasi ?
4. Apa pendapat Budi Setiyono tentang reformasi birokrasi ?

### **2.3. PENUTUP**

#### **2.3.1. Tes formatif**

1. Untuk langkah-langkah reformasi birokrasi, pemerintah Indonesia
  - A. sudah melakukan upaya-upaya tertentu
  - B. belum melakukan upaya-upaya tertentu
  - C. tidak pernah melakukan upaya-upaya tertentu
  - D. akan mencoba melakukan upaya-upaya tertentu
2. Pakar yang menyumbangkan pemikirannya untuk reformasi birokrasi adalah, kecuali
  - A. David Osborne
  - B. Agus Dwiyanto

- C. Budi Setiyono
  - D. David Malik
3. Birokrasi harus merubah strukturnya, adalah pemikiran dari
- A. David Osborne
  - B. Agus Dwiyanto
  - C. Budi Setiyono
  - D. David Malik
4. Mengubah DNA birokrasi, adalah pemikiran dari
- A. David Osborne
  - B. Agus Dwiyanto
  - C. Budi Setiyono
  - D. David Malik
5. *Deregulated Government*, adalah pemikiran dari
- A. David Osborne
  - B. Agus Dwiyanto
  - C. Budi Setiyono
  - D. David Malik

### 2.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

Jumlah jawaban yang benar x 100%
$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{-----}}{5}$

Arti tingkat penguasaan

- 90 - 100% = baik sekali
- 80 - 89% = baik
- 70 - 79% = cukup
- < 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

#### 2.3.4. Rangkuman

Di Indonesia, upaya-upaya untuk melakukan reformasi sudah dilakukan antara lain 1) merampingkan struktur birokrasi; 2) Sosialisasi/Seminar/Lokakarya tentang reformasi birokrasi; 3) menerapkan *One Stop Services* (sistem pelayanan satu atap). Tetapi langkah-langkah yang sudah diambil oleh pemerintah tersebut, belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Sehingga masih dibutuhkan pemikiran-pemikiran tentang reformasi birokrasi. Ada beberapa ahli yang menyumbangkan pemikirannya, yaitu DAVID OSBORNE, AGUS DWIYANTO, dan BUDI SETIYONO.

#### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban A, sudah melakukan upaya-upaya tertentu

Nomor 2 jawaban D, David Malik

Nomor 3 jawaban B, Agus Dwiyanto

Nomor 4 jawaban A, David Osborne

Nomor 5 jawaban C, Budi Setiyono

#### DAFTAR PUSTAKA

Budi Setiono, 2005, , Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi”, Jakarta, Gugus Press

David Osborne dan Ted Gaebler, 1993, Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector , England, A Plume Book

Dwiyanto, Agus, 2006, Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia, Gajah Mada University Press, Jogja

Osborne, David dan Plastrik, Peter, 2001, Memangkas Birokrasi, Penerbit PPM, Jakarta

#### SENARAI

ewuh pekewuh	perasaan dalam budaya Jawa yang berarti malu, takut menyinggung perasaan orang lain, karena orang lain tersebut dianggap pernah berjasa kepadanya
top level	kedudukan paling dalam suatu organisasi/institusi, misalnya direktur, kepala badan, dll
miskin struktur kaya fungsi	dipakai untuk menggambarkan jumlah instansi di pemerintah daerah yaitu jumlah instansinya sedikit tetapi memiliki fungsi yang sangat banyak

komponen	bagian, pelengkap
wirusaha	sebuah kegiatan di luar sebagai pegawai pemerintah (PNS)
obyektif dan transparan	berlaku kebenaran secara umum dan secara terbuka (tidak ditutup-tutupi)
didesentralisasikan	diserahkan kepada pihak bawahannya (lembaga di bawahnya)



# VIII

## POKOK BAHASAN BIROKRASI MASA DEPAN

### VIII.1. SUB POKOK BAHASAN

#### Tantangan birokrasi di masa depan

##### 1.1. PENDAHULUAN

###### 1.1.1. Deskripsi singkat

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menyebutkan tantangan birokrasi di masa depan. Lebih lanjut mahasiswa bisa menguraikan bahwa peran dan fungsi birokrasi selalu mengalami tantangan di masa depan.

###### 1.1.2. Relevansi

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menyebutkan tantangan birokrasi di masa depan ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami tentang tantangan peran dan fungsi birokrasi; 2) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi harus selalu siap di dalam menghadapi tantangan di masa depan.

###### 1.1.3. Kompetensi

###### a. Standar Kompetensi

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menyebutkan tantangan-tantangan yang dihadapi birokrasi di masa depan.

###### b. Kompetensi Dasar

1. Kemampuan menjelaskan tantangan peran dan fungsi birokrasi
2. Kemampuan menyebutkan tantangan-tantangan yang dihadapi birokrasi di masa depan.

## 1.2. PENYAJIAN

### 1.2.1. Uraian dan contoh

Pemahaman mengenai model birokrasi Indonesia menjadi sangat penting dewasa ini, bukan saja karena tuntutan perkembangan ilmu pengetahuan, baik ilmu Administrasi Negara, ilmu Politik, maupun perkembangan teori-teori organisasi. Namun kebutuhan nyata yang amat penting adalah bagaimana memenuhi kebutuhan konkret dari masyarakatnya. Kebutuhan akan meningkatkan kualitas kehidupan politik menjadi suatu tuntutan yang tak terhindarkan, menyertai sukses-sukses pembangunan ekonomi yang selama ini dicapai Orde Baru.

Bahwa sosok birokrasi di Indonesia masih menampilkan corak patrimonial, adalah merupakan benang sejarah yang perlu diperhatikan dengan seksama. Model birokrasi kerajaan dan warisan model colonial cenderung *persistent* sampai sekarang ini seperti *world view* birokrat yang sering kali memanifestasikan warisan budaya aristokratis, orientasi vertikal (ke atas) yang lebih mendominasi referensi birokrat, loyalitas ritual yang sering kali bersifat pribadi, kesadaran prestise dan status yang masih kuat, budaya panutan yang sering membayangi partisipasi, kecenderungan sentralisasi yang sangat kuat, dan sebagainya.

Adanya desentralisasi dan partisipasi arus bawah yang lebih luas serta ide-ide modernisasi menuju kualitas sumber daya manusia. Di samping itu, perkembangan ke arah modernisasi menuntut adanya peningkatan kualitas administrasi dan manajemen. Namun, prinsip-prinsip seperti pendelegasian wewenang, pengembangan spesialisasi dan profesionalisme terhambat oleh adanya kecenderungan generalis dan praktek-praktek patrimonial yang menonjol seperti tercermin dalam sistem rekrutmen dalam birokrasi.

Seperti diketahui, kehadiran birokrasi di tengah-tengah masyarakat politik merupakan *conditio sine qua non* (kondisi yang harus diterima). Yang menjadi persoalan, sekali lagi, adalah terlampau dominannya peran birokrasi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat dan negara. Dalam posisi demikian, birokrasi menjadi tidak fungsional lagi untuk melayani kepentingan masyarakat. Birokrasi sering memperlihatkan dirinya sebagai “master” atau “bos” yang berwenang mengatur, mengendalikan, dan mengatur perilaku politik rakyat. Padahal bila dipandang dari

konteks hubungan kekuasaan, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya.

Dengan demikian, kemandirian birokrasi dapat dijelaskan dengan adanya netralisasi pengaruh pemerintah, meski ia alat pemerintah. Tolok ukurnya adalah, sejauh mana birokrasi dapat bertindak berpihak pada kepentingan masyarakat dan melayani masyarakat. Dengan demikian, dalam ketidaknetralannya tersebut, birokrasi tetap memiliki kemandirian fungsional, yaitu melayani kepentingan masyarakat keseluruhan. Ia menempatkan dirinya lebih sebagai “abdi masyarakat” daripada “abdi negara”, atau setidaknya tidak ada keseimbangan antara keduanya.

Dengan demikian, modal ideal bangun birokrasi dalam konteks hubungan kekuasaan adalah, bahwa birokrasi haruslah apolitis, dalam pengertian bahwa tugasnya melayani masyarakat secara keseluruhan harus dibebaskan dari pengaruh interest tertentu dari pemerintah selaku pemberi tugas. Dalam pengertian ini, kehadiran birokrasi harusnya tidak mencitrakan dirinya sebagai *New Political Power* (kekuatan politik baru) dalam pesta politik yang sudah ada, atau lebih-lebih menobatkan dirinya secara ambisius sebagai “gurita politik” yang mendominasi seluruh segi peri kehidupan politik.

Reformasi yang diproklamirkan telah berlalu lebih dari sepuluh tahun, perubahan yang berarti dan terus menerus dalam ranah kehidupan berbangsa dan bernegara terus diusahakan. Kemenangan “kaum reformis” di tahun 1998 telah membuka gerbang “ijtihad” baru dalam perbaikan berbagai sektor kehidupan. Tidak hanya itu, euphoria reformasi juga-lah yang telah membawa negeri ini menjadi negeri yang cenderung teramat liberal. Kehidupan sebagai “orang timur” yang saling menghargai, tolong menolong, peduli dengan orang lain, merasa senasib sepenanggungan nampaknya harus diajarkan kembali. Nilai-nilai kebijakan publik yang selaras dengan nilai-nilai kehidupan bangsapun sedang coba digali kembali. Reformasi birokrasi pun tak dapat dipungkiri sedang mencari jati dirinya.

Pada titik ini ada 3 (tiga) tantangan besar yang menghadang laju reformasi birokrasi kita, yaitu masalah komitmen elit untuk perubahan, masalah responsifitas, dan masalah akuntabilitas.

Masalah komitmen elit untuk perubahan, adalah menjadi menarik ketika berbicara mengenai hak-hak orang lain, terlebih bagi kepentingan publik. Hal ini terjadi karena ternyata keahlian manajerial tidak serta merta membawa organisasi publik untuk lebih



responsif dan peduli dengan kepentingan publik. Keahlian manajerial yang selama ini dibanggakan ternyata malah dimanfaatkan sebagian orang untuk membodohi publik. Oleh karena itu komitmen elit sangat dibutuhkan untuk memulai perubahan sistem birokrasi.

Masalah responsifitas ini menjadi tantangan karena lahir dalam nurani yang membawa aparat birokrasi lebih peduli dengan urusan publik dan pelayanan yang menjadi tugasnya. Aparatur birokrasi harus mau duduk sejajar di depan publik, berdiskusi dan mengetahui keluhan dan harapannya terhadap pelayanan yang dibutuhkan. Publik didudukkan sebagai mitra dan manusia yang bermartabat memiliki asa, rasa, dan karsa. Responsifitas birokrasi yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk menciptakan kebijakan publik haruslah benar-benar berpihak kepada warganya.

Masalah akuntabilitas berkaitan dengan segala kewenangannya, birokrasi harus mampu dan mau secara transparan mempertanggungjawabkan apa yang akan dan telah dilakukannya. Setiap aktifitas birokrasi harus bisa diukur keberhasilannya, sehingga rakyat dapat mengetahui bahwa pemerintah benar-benar “bersih” dan “ikhlas” melakukan aktifitas untuk menyejahterakan rakyat.

Sedangkan Mas’ud Said menyebutkan ada 3 (tiga) tantangan yang harus dihadapi oleh birokrasi yaitu 1) tantangan politik, yang berupa adanya ruang politik bangsa yang semakin terbuka dan dinamis dimana ada semakin banyak kekuatan politik yang tumbuh yang turut berpengaruh terhadap berbagai proses kebijakan publik, pemerintahan, maupun pembangunan; 2) tantangan ekonomi, di satu sisi, bagaimana menemukan cara untuk menggunakan sumber daya alam dan sosial yang tersedia, dan di sisi lain, bagaimana mengatur proses dinamika interaksi antar pelaku-pelaku ekonomi agar tidak menciptakan dampak yang negatif bagi kehidupan ekonomi rakyat, bangsa dan negara; 3) tantangan sosial, yang berupa semakin meningkatnya kemajemukan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupannya sehingga dibutuhkan suatu usaha untuk tetap bisa merekatkan masyarakat sebagai satu kesatuan yang saling kondusif satu sama lain.

### **1.2.2. Latihan**

1. Bagaimana perjalanan reformasi bangsa Indonesia setelah lebih dari sepuluh tahun ?
2. Apa yang dimaksud bahwa birokrasi adalah gurita Politik ?

3. Apa saja tantangan-tantangan ke depan bagi organisasi birokrasi ?
4. Bagaimana cara menghadapi tantangan tersebut ?
5. Apa yang diwariskan oleh tipe birokrasi kolonial Belanda bagi birokrasi Indonesia ?

### **1.3. PENUTUP**

#### **1.3.1. Tes formatif**

1. Corak birokrasi kita sekarang ini adalah
  - A. sosialis
  - B. pancasila
  - C. patrimonial
  - D. patriarki
2. Warisan birokrasi kolonial Belanda, adalah sikap
  - A. sikap aristokrat
  - B. sikap pejuang
  - C. sikap kemerdekaan
  - D. sikap kesatria
3. Birokrasi harus berani dan mampu mempertanggungjawabkan segala perbuatannya, adalah tantangan
  - A. akuntabilitas
  - B. responsifitas
  - C. komitmen elit
  - D. komitmen rakyat
4. Birokrasi harus mau duduk sejajar dengan rakyat untuk mendengarkan keluhan kesahnya, adalah tantangan
  - A. akuntabilitas
  - B. responsifitas
  - C. komitmen elit
  - D. komitmen rakyat
5. Perubahan sistem birokrasi selain harus ditunjang dengan keahlian manajerial, juga harus memiliki komitmen yang terhadap perubahan, adalah tantangan
  - A. akuntabilitas
  - B. responsifitas
  - C. komitmen elit
  - D. komitmen rakyat

### 1.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$$

Arti tingkat penguasaan

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 1.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 1.3.4. Rangkuman

Sosok birokrasi di Indonesia masih menampilkan corak patrimonial, adalah merupakan benang sejarah yang perlu diperhatikan dengan seksama. Model birokrasi kerajaan dan warisan model colonial cenderung *persistent* sampai sekarang ini.

Seperti diketahui, kehadiran birokrasi di tengah-tengah masyarakat politik merupakan *conditio sine qua non*. Yang menjadi persoalan, sekali lagi, adalah terlampau dominannya peran birokrasi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat dan negara. Dalam posisi demikian, birokrasi menjadi tidak fungsional lagi untuk melayani kepentingan masyarakat. Birokrasi sering memperlihatkan dirinya sebagai “master” atau “bos” yang berwenang mengatur, mengendalikan, dan mengatur perilaku politik rakyat.

Dengan demikian, modal ideal bangun birokrasi dalam konteks hubungan kekuasaan adalah, bahwa birokrasi haruslah apolitis. Dalam pengertian ini, kehadiran birokrasi harusnya tidak

mencitrakan dirinya sebagai *New Political Power* (kekuatan politik baru) dalam pesta politik yang sudah ada.

Pada titik ini ada 3 (tiga) tantangan besar yang menghadang laju reformasi birokrasi kita, yaitu masalah komitmen elit untuk perubahan, masalah responsifitas, dan masalah akuntabilitas. Sedangkan tantangan yang lain adalah tantangan politik, ekonomi dan sosial.

#### **1.3.5. Kunci jawaban tes formatif**

Nomor 1 jawaban C, patrimonial

Nomor 2 jawaban A, sikap aristokrat

Nomor 3 jawaban A, akuntabilitas

Nomor 4 jawaban B, responsifitas

Nomor 5 jawaban C, komitmen elit

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Budi Setiono, 2005, *Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*, Jakarta, Gugus Press

David Osborne dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, England, A Plume Book

Dwiyanto, Agus, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Jogya

Indiahono, Dwiyanto, 2006, *Reformasi "Birokrasi Amplop"*, Mungkinkah ?

Osborne, David dan Plastrik, Peter, 2001, *Memangkas Birokrasi*, Penerbit PPM, Jakarta

Said, Mas'ud, M, 2007, *Birokrasi di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang

#### **SENARAI**

<i>persistent</i>	sesuatu yang menetap, tetapi berkelanjutan
<i>world view</i>	Peninjauan secara luas, berdasar pada beberapa sudut pandang
memanifestasikan	mewujudkan, membuat agar terwujud
apolitis	tidak ikut dalam kegiatan politik, semata-mata teknis administratif
prestise	bernilai tinggi, wibawa yang berkaitan dengan kemampuan seseorang

<i>conditio sine quanon</i>	kondisi yang harus diterima, misalnya keberadaan organisasi birokrasi yang membantu pemerintah menyelenggarakan kehidupan bernegara
<i>new political power</i>	kekuatan politik baru (yang menyaingi kekuatan negara/pemerintah)
gurita politik	kekuatan politik yang sangat kuat sehingga mampu mencengkeram seluruh kekuatan politik di luar negara
ijtihad	usaha sungguh-sungguh yang dilakukan untuk mencapai suatu keputusan
euphoria	kegembiraan (rasa gembira) yang berlebihan
budaya aristokratis	kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan oleh para keturunan raja (lingkungan kerajaan)

## **VIII.2. SUB POKOK BAHASAN**

### **Proyeksi birokrasi di masa depan**

#### **2.1. Pendahuluan**

##### **2.1.1. Deskripsi singkat**

Mata kuliah ini mengantarkan mahasiswa menjelaskan proyeksi birokrasi di masa depan. Lebih lanjut mahasiswa bisa menguraikan bahwa sebagai bagian dari masyarakat kampus, harus mempunyai ide untuk membentuk birokrasi masa depan bagi negara Indonesia.

##### **2.1.2. Relevansi**

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan perlu menjelaskan proyeksi birokrasi di masa depan ini karena beberapa sebab 1) sebagai pengetahuan awal untuk bisa memahami proyeksi birokrasi di masa depan; 2) bisa menyebutkan bentuk-bentuk birokrasi ideal; dan 3) bisa berpikiran luas bahwa birokrasi yang ada sekarang masih harus diperbaiki demi masa depan negara Indonesia.

##### **2.1.3. Kompetensi**

###### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti pokok bahasan ini selama satu atau dua pertemuan maka diharapkan mahasiswa akan dapat menjelaskan proyeksi birokrasi di masa depan berdasarkan pada kelemahan dan kelebihan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia.

###### **b. Kompetensi Dasar**

1. Kemampuan menjelaskan proyeksi birokrasi di masa depan secara umum
2. Kemampuan menjelaskan proyeksi birokrasi di masa depan berdasar kelemahan bangsa Indonesia
3. Kemampuan menjelaskan proyeksi birokrasi di masa depan berdasarkan pada kelebihan bangsa Indonesia

#### **2.2. PENYAJIAN**

##### **2.2.1. Uraian dan contoh**

Harapan untuk mewujudkan birokrasi yang ideal untuk masa depan bangsa memang bukan hal yang mudah. Diakui akan menemui banyak kendala baik kendala politis, teknis, dan berkaitan dengan sumber daya yang ada di dalam menyusun tujuan dan

*platform* yang realistis berdasar pada kelemahan dan kelebihan bangsa Indonesia sendiri.

DiMaggio dan Powel, mengemukakan ada tiga cara yang menghasilkan perubahan dalam organisasi birokrasi yaitu 1) *coercive isomorphic*; 2) *mimetic isomorphic*; dan 3) *normative isomorphic*.

Proses *coercive isomorphic* adalah perubahan dengan kekerasan, yaitu perubahan ini dilakukan melalui tekanan-tekanan yang kuat dari organisasi-organisasi di luar birokrasi. Tapi perubahan ini sangat sulit dilakukan melihat komponen organisasi di luar birokrasi yang masih lemah.

Proses *mimetic isomorphic* adalah perubahan yang dilakukan berdasar pada hasil dari kecerdasan eksponen organisasi untuk merespon ketidakpastian dan keterbatasan. Ketika teknologi dan fasilitas yang dimiliki buruk, tujuan negara tidak jelas, anggaran tidak pasti, dan karir pegawai tidak terstruktur, maka suatu organisasi biasanya akan berbuat sesuatu untuk mengatasi keadaan yang menimpanya itu. Perubahan inipun masih sulit dilakukan karena semangat juang dan motivasi birokrat telah dikebiri.

Proses *normative isomorphic* adalah perubahan yang dilakukan yang berhubungan dengan proses profesionalisme yaitu pendidikan dan pelatihan-pelatihan. Perubahan ini akan bisa dilaksanakan jika sistem pendidikan birokrasi kita tidak dirubah pada orientasi yang disesuaikan dengan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan modern.

Proyeksi birokrasi untuk masa depan memang sulit untuk dilakukan, tapi paling tidak ada langkah-langkah yang harus dilakukan, yaitu

Perubahan tujuan dan prioritas. Pada ranah ini kata kuncinya adalah “apa fungsi dan tugas” birokrasi yang kita bentuk. Perubahan ini bisa dilakukan dengan mengubah sistem pendidikan birokrasi kita dari yang awalnya berisi tentang stabilitas, ketertiban, dan keamanan, dirubah dengan materi keinovasian, wawasan global, kompetisi, dan pengembangan sosial politik.

Perubahan melalui penyesuaian dalam hukum dan manajemen organisasi. Pada ranah ini yang dipentingkan adalah perubahan tata aturan hukum bagi kinerja birokrasi. Dari yang awalnya ada aturan hukum yang sudah usang (tidak sesuai dengan kaidah-kaidah birokrasi modern), maka peraturan itu harus dirubah. Demikian juga

manajemen organisasinya. Keduanya harus disesuaikan dengan tuntutan jaman.

Transisi dalam standar normatif. Standar normatif yang awalnya berupa netralitas, dedikasi, kesamaan, dan keterwakilan, dirubah menjadi kompetitif, produktif, efisiensi, pelayanan prima, kewirausahaan, berorientasi pada pelanggan, dan keuntungan.

Perubahan dalam sikap dan fokus perhatian organisasi. Berdasar pada semua perubahan-perubahan yang telah dilakukan di atas, maka akhirnya perubahan itu juga menyangkut tentang perubahan sikap dan fokus perhatian dari organisasi.

Modernisasi sarana dan infrastruktur birokrasi. Saat ini dunia sedang mengalami gelombang ketiga industrialisasi sehingga arus informasi dan perubahan teknologi berlangsung sangat cepat. Situasi ini jelas harus direspon oleh organisasi birokrasi agar pelayanan yang diberikan tidak ketinggalan jaman dan *match* dengan kebutuhan masyarakatnya.

Sejalan dengan hal tersebut penerapan *e-governance* atau *electronic governance* (kepemerintahan berdasar IT/Information Technology) menjadi suatu keharusan bagi Negara yang ingin memperbaiki fungsi pelayanan publiknya. Sedikit banyak ia harus berani berinovasi dalam manajemen pelayanan dan peningkatan mutu pelayanan publiknya. Ada adagium yang menyatakan "tidak akan ada perbaikan mutu pelayanan publik tanpa ada inovasi. Tidak ada inovasi tanpa aplikasi IT dalam birokrasi. Dengan kata lain, tidak ada pelayanan yang baik tanpa *e-government*".

### **2.2.2. Latihan**

1. Bagaimana bentuk birokrasi masa depan menurut Anda ?
2. Mengapa masa depan birokrasi kita perlu dirubah ?
3. Sebut dan jelaskan langkah-langkah untuk memperbaiki wajah birokrasi kita !
4. Apa yang dimaksud dengan *mimetic isomorphic* ?
5. Apa pula yang dimaksud dengan *normative isomorphic* ?

### **2.3. PENUTUP**

#### **2.3.1. Tes formatif**

1. Wajah birokrasi kita saat ini
  - A. sudah akomodatif
  - B. sudah normative



- C. masih perlu diperbaiki
  - D. masih eksis
2. Perubahan dengan tekanan yang kuat dari organisasi di luar organisasi birokrasi, adalah termasuk perubahan
    - A. *coercive isomorphic*
    - B. *mimetic isomorphic*
    - C. *normative isomorphic*
    - D. *consultant isomorphic*
  3. Perubahan yang didasarkan pada tingkat pendidikan formal dan pelatihan-pelatihan, adalah termasuk perubahan
    - A. *coercive isomorphic*
    - B. *mimetic isomorphic*
    - C. *normative isomorphic*
    - D. *consultant isomorphic*
  4. Langkah-langkah untuk merubah birokrasi masa depan adalah antara lain kecuali
    - A. Perubahan tujuan dan prioritas;
    - B. Perubahan melalui penyesuaian dalam hukum dan manajemen organisasi;
    - C. Transisi dalam standar normatif;
    - D. Perubahan anggaran
  5. Aturan hukum yang sudah usang harus diganti, adalah langkah untuk
    - A. Perubahan tujuan dan prioritas;
    - B. Perubahan melalui penyesuaian dalam hukum dan manajemen organisasi;
    - C. Transisi dalam standar normatif;
    - D. Perubahan anggaran

### 2.3.2. Umpan balik

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar} \times 100\%}{5}$
---

Arti tingkat penguasaan

90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

### 2.3.3. Tindak lanjut

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

### 2.3.4. Rangkuman

Harapan untuk mewujudkan birokrasi yang ideal untuk masa depan bangsa memang bukan hal yang mudah. DiMaggio dan Powel, mengemukakan ada tiga cara yang menghasilkan perubahan dalam organisasi birokrasi yaitu 1) *coercive isomorphic*; 2) *mimetic isomorphic*; dan 3) *normative isomorphic*.

Proyeksi birokrasi untuk masa depan perlu langkah-langkah yang harus dilakukan, yaitu antara lain Perubahan tujuan dan prioritas; Perubahan melalui penyesuaian dalam hukum dan manajemen organisasi; Transisi dalam standar normatif; Perubahan dalam sikap dan fokus perhatian organisasi; Modernisasi sarana dan infrastruktur birokrasi.

### 2.3.5. Kunci jawaban tes formatif

Nomor 1 jawaban C, masih harus diperbaiki

Nomor 2 jawaban A, *coersive isomorphic*

Nomor 3 jawaban C, *normative isomorphic*

Nomor 4 jawaban D, perubahan anggaran

Nomor 5 jawaban B, Perubahan melalui penyesuaian dalam hukum dan manajemen organisasi;

## DAFTAR PUSTAKA

Budi Setiono, 2005, , Jaring Birokrasi Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi", Jakarta, Gugus Press

Dwiyanto, Agus, 2006, Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia, Gajah Mada University Press, Jogya

Toha, Miftah, 2003, Birokrasi Dan Politik Di Indonesia, PT Grafindo Perkasa Press, Jakarta

Osborne, David dan Plastrik, Peter, 2001, Memangkas Birokrasi, Penerbit PPM, Jakarta

Said, Mas'ud, M, 2007, Birokrasi di Negara Birokratis, UMM Press, Malang

### **SENARAI**

<i>platform</i>	rencana kerja, program-program kegiatan, pernyataan sekelompok orang atau partai tentang prinsip atau kebijakan
<i>match</i>	cocok, sesuai, pas
proyeksi	perkiraan tentang masa yang akan datang dengan menggunakan data yang ada
eksponen	orang terkemuka di suatu gerakan atau bidang kehidupan
dikebiri	dibuat mandul, lemah, sehingga tidak punya pengikut (kekuatan)
dedikasi	pengorbanan tenaga, pikiran dan waktu demi keberhasilan suatu usaha atau tujuan yang mulia
kompetitif	berhubungan dengan persaingan
e-governance	sebuah pembaharuan dalam pelayanan publik dengan menerapkan teknologi maju, misalnya dengan menggunakan fasilitas internet (komputerisasi)